

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
MESTRADO EM GEOGRAFIA**

CILÍCIA DIAS DOS SANTOS BELFORT BRITO

**O PROCESSO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO
PREVISTO NO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS - MA**

Porto Velho - RO

2009

CILÍCIA DIAS DOS SANTOS BELFORT BRITO

**O PROCESSO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO
PREVISTO NO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS - MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Josué da Costa Silva

Porto Velho – RO

2009

Catlogação na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR

Brito, Cilícia Dias dos Santos Belfort.

O processo de uso e ocupação do solo urbano previsto no plano diretor de São Luís - MA. / Cilícia Dias dos Santos Belfort Brito. __Porto Velho, 2009.

104 f.

Impresso por computador (fotocópia)

Orientador: Josué da Costa Silva

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) - Fundação Universidade Federal de Rondônia, 2009.

1. Solo urbano-uso e ocupação. Urbanização. Plano Diretor. São Luís - MA.

I Título

CDU 911.375.1 (812.1)

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE, MEDIANTE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DA AUTORA.

CILÍCIA DIAS DOS SANTOS BELFORT BRITO

**O PROCESSO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO
PREVISTO NO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Data da aprovação: 24/11/2009

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Josué da Costa Silva
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
Orientador

Prof. Dr. Dorisvalder Dias Nunes
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
Examinador

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior
Universidade Federal do Pará (UFPA)
Examinador

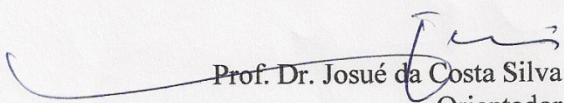
PPGG

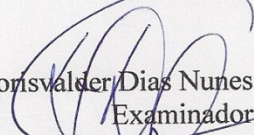
ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

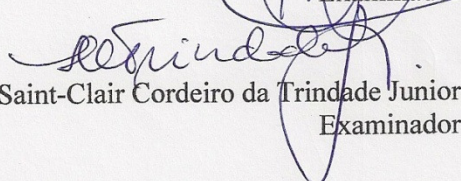
Cilícia Dias dos Santos Belfort Brito

A Banca de defesa de Mestrado presidida pelo orientador Prof. Dr. Josué da Costa Silva e constituída pelos examinadores Prof. Dr. Dorisvalder Dias Nunes e pelo Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior, reuniu-se no dia 24 de novembro de 2009, às 14:00 horas na sala Josué de Castro, no prédio do Mestrado em Geografia, sito no Campus Universitário José Ribeiro Filho - Campus UNIR, para avaliar a Dissertação de Mestrado intitulada "*O Processo de Uso e Ocupação do Solo Urbano previsto no Plano Diretor de São Luis - MA*" da mestranda *Cilícia Dias dos Santos Belfort Brito*, matrícula 200712251. Após a explanação da mestranda, e sua arguição pela Banca Examinadora, a referida dissertação foi avaliada e de acordo com as normas estabelecidas pelo Regimento do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Geografia foi considerada APROVADA. Conforme determinação do Colegiado do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Geografia, a candidata tem o prazo de até 90 (noventa) dias, a contar desta data, para realizar as correções sugeridas pela banca e entregar as cópias definitiva de sua dissertação.

Porto Velho, 24 de novembro de 2009.


Prof. Dr. Josué da Costa Silva
Orientador


Profa. Dr. Dorisvalder Dias Nunes
Examinador


Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior
Examinador

Mas os que esperam no SENHOR renovarão as suas forças, subirão com asas como águias; correrão, e não se cansarão; caminharão, e não se fatigarão.

(Isaías, 40:31)

A Deus minha fonte de vida!

*A meus pais que tanto acreditaram nas
minhas potencialidades e aspirações.*

*A meu filho Filipe, herdeiro de minhas
expectativas.*

*As minhas irmãs queridas: Lúdia,
Joquebede e Abigail.*

*E, ao amado Brito: marido, amigo,
companheiro, cúmplice de minhas idéias,
amor que me leva a descobrir quem
realmente sou na simplicidade do
cotidiano. Te amo!*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que em todos os momentos me deu forças pra continuar a caminhada, mesmo nos momentos difíceis e sombrios Ele esteve ao meu lado dizendo: filha não temas! Quando o carro capotou por seis ou sete vezes na MA 006 no dia 01 de agosto de 2008 tenho absoluta certeza que Ele estava a amortecer todos os impactos. Agradeço ao Deus Todo Poderoso por assim como eu, meu pai e meu marido, terem sobrevivido ao acidente.

Agradeço a minha avó Benedita (*in memorian*) por ter me ensinado grandes lições de vida, e por congratular-se comigo no momento da minha aprovação no mestrado. Minha avó era “analfabeta funcional”, a mesma afirmava que só sabia desenhar o nome, não dominando outros estágios de alfabetização. Seu falecimento em 2007, na véspera do meu aniversário, certamente me deixou muito abatida e consternada. Fui à última da família a chegar a São Luís, sendo que minha avó chorou ao me ver e, disse que naquele momento “poderia partir em paz”, fato que ocorreu após 36 horas aproximadamente.

Agradeço ao meu amado marido, por ter suportado e compreendido a distância que houve entre nós no período em que cursei o mestrado. A nossa ponte aérea, São Luís/ Porto Velho - Porto Velho/ São Luís, foi bem movimentada e, agradeço mais ainda os seus esforços para a manutenção do nosso relacionamento e a sua intensa preocupação com o meu bem estar e, principalmente o que concerne ao meu estado de saúde. Controlar a hipertensão não tem sido fácil, principalmente com um gênio irritadiço igual ao meu.

Agradeço a meus pais por todo o incentivo e compreensão. Nas idas e vindas, no arrumar das malas e dos livros, e também dos inúmeros momentos quando só restou o telefone ou a internet para nossa comunicação, foi um processo doloroso, mas eu creio que resultará em qualidade de vida num futuro não muito distante.

Agradeço ao meu filho Filipe por ter aceitado a minha ausência em momentos cruciais de sua adolescência, no futuro isto será compensado de forma a estar ao seu lado por muitos e muitos anos.

Agradeço as minhas irmãs: Lídia e Joquebede que de certa forma contribuíram financeiramente, na medida de suas posses, para minha estadia em Porto Velho e conclusão do mestrado.

Agradeço a minha irmã caçula Abgail que numa ação simples muito me ajudou. Separar e encaixotar os livros essenciais e necessários para eu trazer a Porto Velho no momento de minha mudança. Uma missão difícil ao extremo!

Agradeço ao Prof. José Sampaio de Matos Júnior, da Universidade Estadual do Maranhão, que sempre me incentivou a galgar degraus na vida acadêmica de maneira responsável.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Rondônia, com especial destaque ao Prof. Josué e a Prof^a. Gracinha pelo apoio moral e a acolhida destinada a mim. Também não poderia deixar de citar o Prof^o. Dorisvalder que em muitos momentos me escutou e me aconselhou informalmente naquilo que deveria ser feito para o bom andamento de minha vida acadêmica e de minha dissertação, bem como repassou verdadeiros e bons exemplos que pretendo aplicar em minha vida profissional.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Josué da Costa Silva, de forma especial pelo trabalho, dedicação, exemplo de vida e muita atenção. Palavras simples, mas que no fundo representam um real sentimento de agradecimento e satisfação em conclusão do mestrado. Agradeço por entender os momentos em que estive ausente do programa por motivos extraordinários (falecimento de minha avó em 2007 e quando me acidentei em 2008). Agradeço por confiar em mim, mesmo quando muitas expectativas pronunciavam-se de forma contrária, contudo, enxergar além do horizonte é uma virtude que poucos são detentores.

Agradeço aos alunos do mestrado, alguns que a princípio me viam como uma estranha que veio a Porto Velho apenas para roubar uma das vagas oferecidas do mestrado, na verdade uma visão paupérrima e medíocre, mas que me fez despertar para a vida e o combate benéfico em defesas de minhas idéias. Desta turma posso destacar que certamente muitas amizades foram firmadas, não podendo me esquecer das antipatias, babações e concorrências no mundo acadêmico.

Agradeço a Maria José Nóbrega por ter me aberto os olhos para novas perspectivas em minha pesquisa. Agradeço ao amigo Rolivaldo Queiroz por muitos

comentários e situações que me fizeram atinar em algo produtivo, talvez ele nem saiba deste feito.

Agradeço ao amigo Gustavo pelos debates propiciados em turma, nem sempre concordávamos, todavia, a vida tem as suas polaridades. Agradeço aos colegas Itagyba, Fabiana e Aléxis pela força, apoio e continuidade em disciplinas que apenas nós quatro cursamos, realmente nestas ocasiões a turma era super reduzida, o que nos permitiu interagir de forma direta numa relação de ensino aprendizagem de ótima qualidade, nossas aulas de campo que o digam, a realizada na Floresta Nacional do Jamari nem se fala, foi importantíssima para mim... Agradeço aos demais colegas de turma, em especial: Sheila, Domingas, Terezinha, Antônio, Regina e Márcio, vocês foram de grande importância pra que eu criasse vínculos de amizade enquanto estava longe de casa e não me sentisse um peixe fora d'água na universidade.

Agradeço à amiga Dalvani Arruda, funcionária do Escritório de Negócios da Caixa Econômica Federal em São Luís - MA, por ter facilitado a minha pesquisa através do acesso ao banco de imagens digitais daquele órgão, onde pude encontrar diversos contextos do crescimento e transformação da cidade em projetos públicos e privados financiados pela Caixa, em especial as obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) realizadas na capital maranhense.

Agradeço aos amigos ludovicenses que em tempo não acreditaram no meu potencial quando decidi participar da seleção do Mestrado em Geografia em Porto Velho no ano de 2007. O descrédito dos amigos partia da premissa que eu não suportaria ficar tanto tempo longe da família e da minha terra insular. Graças a Deus consegui provar que sou capaz! Sofri com a saudade, restrições financeiras e os desejos, mas consegui! Às vezes me pegava desejando uma carne de sol com queijo coalho, baião de dois, feijão tropeiro, purê de macaxeira, e paçoquinha de carne seca desfiada (da Picanha na Brasa, na Avenida Litorânea) pior do que “desejo de preña”!

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar a recente urbanização ocorrida na cidade de São Luís – MA e o processo de uso e ocupação do solo urbano, através da análise do seu Plano Diretor (Lei nº. 4.669 de 11 de outubro de 2006), mas precisamente o Título IV (Do Uso do Solo Urbano e Rural). Igualmente, também objetiva caracterizar e analisar as macrozonas urbanas definidas na referida lei, destacando os instrumentos urbanísticos e tributários utilizados no macrozoneamento urbano de São Luís – MA. Em tempo, apresenta discussões acerca da cidade, das concepções pós-modernas, o espaço urbano e o planejamento urbano como ferramenta de gestão. Igualmente, descreve o contexto da política urbana brasileira que figura na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 182 e 183 e do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001) e as mudanças ocorridas no planejamento urbano no Brasil ao se adequarem a nova legislação urbanística federal. Desta forma, apresenta uma breve análise do contexto nacional e local.

Palavras-chave: Uso e Ocupação. Solo Urbano. Plano Diretor. São Luís - MA.

ABSTRACT

This study aims to analyze the recent development occurred in the city of São Luís - MA and procedure for use and occupation of urban land through the analysis of its Master Plan (Law no. 4669 October 11, 2006), but the Title IV (of land use Urban and Rural). Also, it aims to characterize and analyze the urban macrozonas defined in that Act, these tools used in urban planning and tax macrozoneamento city of São Luís - MA. In time, presents discussions about the city, post-modern conceptions of the urban space and urban planning as a management tool. Also, describes the context of urban policy which appears in the Brazilian Constitution of 1988 in its articles 182 and 183 and the Statute of the City (Law no. 10257, July 10, 2001) and changes in urban planning in Brazil to fit the new federal planning legislation. Thus, it presents a brief analysis of national and local context.

Keywords: Use and Occupancy. Solo City. Master Plan. São Luís - MA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Urbanização brasileira por regiões - 1991/2000.....	31
Gráfico 2	Plano Diretor e participação popular em São Luís.....	80
Gráfico 3	Plano Diretor em São Luís: classificação popular.....	81
Gráfico 4	São Luís: principais deficiências observadas pela população.....	82
Gráfico 5	População em Assentamentos Espontâneos em São Luís – MA, 1970/2000.....	83
Figura 1	Localização da Ilha do Maranhão.....	44
Figura 2	São Luís: localização e pontos limítrofes.....	45
Figura 3	Evolução histórica e ocupação do território na Ilha do Maranhão.....	46
Figura 4	Palafitas próximas ao Centro de São Luís – Rio Anil.....	54
Figura 5	Centro de saúde no interior da APA do Itapiracó.....	62
Figura 6	Assentamento espontâneo em área de proteção ambiental – Parque Estadual do Bacanga.....	63
Figura 7	Proposta de Macrozoneamento apresentada pela Prefeitura Municipal de São Luís em 2006.....	64
Figura 8	Centro Histórico de São Luís – Rua da Estrela.....	66
Figura 9	Centro Histórico de São Luís.....	66
Figura 10	Vista parcial do bairro do São Francisco.....	68
Figura 11	Ocupação horizontal e vertical na Ponta do Farol.....	71
Figura 12	Verticalização observada na Ponta D’Areia e entorno.....	71
Figura 13	Avenida Litorânea: verticalização e espaços de lazer.....	72
Figura 14	Área de ocupação espontânea: Coroadinho.....	76
Figura 15	Área de Ocupação espontânea: Cidade Olímpica.....	77
Figura 16	Verticalização no bairro do Calhau – Avenida dos Holandeses....	85
Quadro 1	Urbanização em São Luís: períodos para análise.....	49
Quadro 2	Macrozoneamento Urbano de São Luís – Áreas de Requalificação.....	67
Quadro 3	Macrozoneamento Urbano de São Luís – Áreas Consolidadas.....	69
Quadro 4	Macrozoneamento Urbano de São Luís – Áreas em	

	Consolidação 1.....	73
Quadro 5	Macrozoneamento Urbano de São Luís – Áreas em Consolidação 2.....	75
Quadro 6	Macrozoneamento Urbano de São Luís – Áreas de Qualificação.....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução da população rural e urbana no Brasil.....	30
Tabela 2	Evolução demográfica de São Luís: 1940 – 2005.....	47

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	
	INTRODUÇÃO	21
1	CIDADE, PÓS-MODERNIDADE E O ESPAÇO URBANO: trajetória do planejamento urbano no Brasil.....	25
1.1	O Espaço Urbano.....	27
1.2	A Urbanização Brasileira.....	30
1.3	Estatuto da Cidade e planos diretores no Brasil: tendências e conceitos recentes.....	32
2	ASPECTOS METODOLÓGICOS E DIÁLOGOS TEÓRICOS.....	38
2.1	Dos Métodos.....	38
2.2	Dos Diálogos.....	40
3	SÃO LUÍS: PERCORRENDO AS IDÉIAS E NECESSIDADES DO PLANEJAMENTO AO ESPAÇO DA CIDADE.....	44
3.1	São Luís: cidade refletida em novas urbanidades e expressões de um povo.....	46
3.2	O Plano Diretor de São Luís (Lei 4.669 de 11 de Outubro de 2006).....	50
3.3	Uso e ocupação do solo urbano em São Luís – MA.....	52
3.4	Evidências de um plano diretor que já nasceu desgastado.....	56
4	USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM SÃO LUÍS-MA: dos tipos de Macrozoneamento.....	59
4.1	Do Macrozoneamento Ambiental.....	60
4.2	Do Macrozoneamento Urbano.....	63
4.2.1	Macrozona de Requalificação Urbana.....	65
4.2.2	Macrozona Consolidada.....	68
4.2.3	Macrozona em Consolidação 1.....	70
4.2.4	Macrozona em Consolidação 2.....	74
4.2.5	Macrozona de Qualificação.....	76
4.3	Do Macrozoneamento Rural.....	79
5	PROBLEMAS E INCERTEZAS NA “METRÓPOLE INCOMPLETA”	

	NO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM SÃO LUÍS.....	80
5.1	Plano Diretor através da representação dos discursos.....	80
5.2	São Luís: o discurso metropolitano e os problemas da cidade....	84
	CONCLUSÃO.....	87
	REFERÊNCIAS.....	89
	APÊNDICES.....	94
	ANEXOS.....	97

APRESENTAÇÃO

A menina de origem pobre, prematuramente nascida em setembro de 1976, desde cedo aprendeu a travar os seus próprios combates. Meu pai no momento de meu nascimento era soldado da Polícia Militar do Estado do Maranhão, e nas horas vagas motorista de ônibus urbano, e minha mãe uma jovem senhora do lar. Família mais típica que esta não poderíamos encontrar no ano de 1976 em São Luís. Uma família de baixa renda que naquele momento se encontrava alegre pelo nascimento de sua primogênita, Cilícia, sendo que o Sr. Clóvis (meu pai) carinhosamente passou a me chamar de “Icinha”.

Passei parte de meus primeiros anos em cidades do interior do Maranhão (Balsas e Pedreiras), devido às atividades profissionais de meu pai. Atingindo eu a idade escolar (sendo que na época a família já havia aumentado - éramos três filhas), minha família retornou a São Luís e eu descobri uma instituição de ensino com a qual meus pais sonhavam. Fui matriculada no Colégio Batista “Daniel de La Touche”, instituição que nas décadas de 80 e 90 sempre alcançou o título de melhor colégio da cidade.

Creio que minha história de sucesso começou ali, todavia, o sucesso não veio de mão beijada. Tratava-se de uma instituição de ensino particular, com mensalidades elevadas. Meu pai trabalhava dia e noite para garantir uma boa educação às filhas. Às vezes não ganhávamos um brinquedo ou uma roupa nova em ocasiões especiais, pois os objetivos principais sempre foram: os princípios da fé cristã, a educação e a manutenção do bem-estar familiar.

Cresci no Colégio Batista, adentrei aquelas portas aos cinco anos de idade, em meio a minha hiperatividade, e saí de lá aos dezoito, após concluir o ensino médio no ano de 1994. Esse ano revelou-se um ano chave em minha vida, pois carregava no ventre o meu rebento Filipe. Tinha planos traçados, tive que reformulá-los, para então prosseguir a trajetória de sucesso.

A vida encarregou-se de ensinar-me o que meus pais tão sofredoramente não haviam conseguido transmitir. Foram momentos onde passei por conflitos e questionamentos de como seria a vida a partir daquele momento. Filipe nasceu em janeiro de 1995, mais precisamente na manhã do dia 08, uma manhã muito

chuvosa. E a partir de então, não estive mais sozinha um instante sequer. Destaco também a chegada de minha irmã caçula, Abigail, em agosto do mesmo ano.

Nossa família é de origem humilde. Meu pai descendente direto de escravos do Maranhão colonial, e minha mãe filha de lavradores rurais do interior do estado, morava em um povoado do município de Barra do Corda e foi levado a São Luís para estudar quando tinha 12 anos, quando na verdade foi utilizada como mão-de-obra escrava juvenil, e depois trabalhou como doméstica até casar-se com meu pai. O histórico da família não garantia um futuro promissor, no entanto, a história foi reescrita.

No ano de 1998 tive o êxito de passar no vestibular da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) para o curso de Geografia. Era a primeira da família a atingir esse feito, e tamanha foi à alegria de meus pais. Emoção mesmo foi ver o pequenino Filipe comemorando junto comigo. Ele fazia questão de dizer a todos que a mãe dele havia passado no vestibular.

Entrar na UEMA foi à realização de um sonho (feito logo seguido por minhas irmãs Lídia e Joquebede em anos posteriores). A temática urbana me foi apresentada no quarto período, até então eu não tinha ainda um apego a uma área específica da geografia, e, de fato foi amor a primeira vista. Comecei me dedicando a estudar os conceitos de urbano, urbanização e urbanidades, chegando ao crescimento desordenado da cidade de São Luís, especialmente as invasões desordenadas, onde destaco a “Cidade Olímpica”.

A universidade logo me abriu caminhos e possibilidades para novos horizontes acadêmicos e concepções políticas. Fui Coordenadora do Centro Acadêmico de Geografia e também exerci as funções de secretária-geral e presidente do Diretório Central dos Estudantes. Foi como viver duas vidas. Eu tinha que estudar e me dedicar às paixões geográficas, sendo que ao mesmo tempo lutava e reivindicava por melhorias estudantis para uma coletividade imensa. Fato que me levou ao nível de membro do Conselho de Ensino e Pesquisa da UEMA. O grande entrave era que em meio a todas essas lutas eu não poderia deixar a vida acadêmica de lado, muito menos deixar de produzir cientificamente, e ainda por cima trabalhar e sustentar meu filho que já estava em idade escolar e havia herdado a minha miopia progressiva.

Na UEMA, tive a oportunidade de me inserir no campo da pesquisa e extensão, fui estagiária bolsista do Pronex e bolsista do “Vestibular da Cidadania”

em duas edições do programa. Essas atividades me levaram a crer na pesquisa de campo como algo fundamental a vida de um geógrafo e aperfeiçoaram o que eu poderia chamar de “minha arte da docência”. Na universidade amizades foram firmadas e pretendo mantê-las por muitos e muitos anos. Foram muitos congressos, simpósios, semanas, reuniões e eventos em geral. A vida acadêmica de fato consome o ser humano.

Ao concluir o curso de geografia em 2004, vi que minha trajetória não poderia estacionar no tempo, e naquele momento foi aberta uma nova porta que me garantiria ir mais além: fui agraciada com bolsa integral para participar do Curso de Especialização em Gestão de Cidades promovido pelo Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UEMA. Quando vi a proposta do curso, as disciplinas, as ementas... me apaixonei quase de imediato. A temática urbana que já corria em minhas veias e pensamentos era bem favorecida na apresentação do curso em questão, sendo que não pensei duas vezes em participar do curso.

Foi nessa oportunidade que comecei a trabalhar com José Francisco Belfort Brito no ano de 2005 no ramo de assessoria e consultoria a prefeituras nas áreas de gestão pública, planejamento público municipal, e inúmeras políticas setoriais voltadas as cidades (por exemplo: elaboração de projetos e acompanhamentos de contratos e convênios públicos). Também nesse ano ingressei no Programa de Qualificação de Docentes da Universidade Estadual do Maranhão, lecionando desde então em vários pólos no interior do estado as disciplinas “geografia urbana” e “geografia da indústria”.

No segundo semestre do ano de 2006, iniciei uma nova especialização, dessa vez em desenvolvimento regional. Talvez alguém se pergunte o porquê das especializações. Na verdade o sonho era cursar o mestrado em geografia e das instituições de ensino superior no Maranhão nenhuma delas oferecia mestrado nesta área.

Foi quando despertei do sono, e participei da seleção do mestrado em geografia da Universidade Federal do Pará no final do ano de 2006. Infelizmente não obtive êxito. Em tempo, passado a decepção da derrota, o fato me levou mais longe, e dois meses após, resolvi me inscrever na seleção do Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Rondônia. Em Porto Velho a história foi bem diferente.

Se ingressar na graduação foi uma vitória saborosa, ingressar na pós-graduação de uma Instituição de Ensino Superior Federal foi melhor ainda. Tal

passo hoje me leva a acreditar que posso continuar a caminhada de vida. O que para muitos não seja um grande sucesso, mas quando olho pra trás e vejo de onde vim, nem se compara até onde poderei chegar. Não há limites!

O mestrado em geografia foi um espaço que muito contribuiu para a minha formação acadêmica, onde eu não ousava ir, passei a ousar. Mesmo não estando na condição de bolsista da CAPES ou de algum outro programa de fomento a pós-graduação, tive que lutar diariamente para que todos os dias eu me mantivesse a frente de ideais pessoais, ou seja, a pesquisa, o mestrado, e a produção da dissertação passaram a ser mais importantes. Até mesmo a família de certa forma foi deixada de lado, o que de forma pública, eu gostaria de apresentar um formal pedido de desculpas.

No decorrer do mestrado vi que a vida acadêmica tem a necessidade de prosseguir, não é apenas a busca por um título ou melhor qualidade de vida, muito menos, melhor remuneração salarial. Uma vez inserido no campo das relações de pesquisa, institucionais ou não, vi que não posso parar e que devo dar continuidade aos meus feitos. Podendo ser através da aprovação em futuro próximo em pós-graduação em nível de doutorado ou ingressando como docente em uma Instituição de Ensino Superior (estadual ou federal). Certamente novos sonhos surgiram.

Um fato que não posso deixar de destacar, foi o meu casamento em 2008. Já havia alguns anos trabalhando ao lado de Brito, o que antes era uma relação de amizade, companheirismo e muito trabalho, passou a ser uma relação afetiva o que culminou em nosso casamento e previsão do nascimento de alguns “pretinhos” que irão dar continuidade a história de sucesso familiar.

O PROCESSO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO PREVISTO NO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS - MA

INTRODUÇÃO

Eis a grande São Luís! A corte portuguesa de séculos atrás não se preocupou com a pequena cidade que por ora crescia devido ao grande fluxo do comércio propiciado entre o vínculo da colônia com a corte. Vieram os ciclos econômicos e, como consequência a expansão territorial e populacional daquele minúsculo ponto perdido no mapa.

Desde o início de sua história, a capital maranhense não dispunha de instrumentos jurídicos urbanísticos que viessem a disciplinar o seu crescimento e uso do solo ou dar instruções mínimas ao seu povo.

A São Luís que se tem hoje é fruto de um processo de (des)esperanças de seu povo e aglutinação de poder de seus líderes ao longo do tempo. É cercada de problemas sociais e estruturais, que aqui nos competem discorrer sobre a sua urbanidade e problemáticas urbanas. Tal urbanidade descrita em seu plano diretor, do seu macrozoneamento e das muitas intempéries que cercaram as discussões e, enfim o patamar de cidade planejada, mesmo que o referido patamar seja tão somente uma utopia.

Em São Luís a fatídica expansão do espaço delimitado como urbano cada vez mais atinge índices alarmantes, através da especulação imobiliária das áreas centrais e espaços reservados para a elite, restando à classe baixa apenas a região do entorno periférico, causando a modificação do espaço através dos diversos tipos de uso e ocupação do solo, bem como a diminuição de áreas tipicamente rurais. Tal fato pode ser observado através do crescimento das áreas de assentamentos informais e espontâneos/invasões urbanas, caracterizadas pela informalidade e apropriação indevida de terras urbanas públicas e/ou privadas.

O processo de ocupação da Ilha do Maranhão apresentou a partir da década de 60 do século XX características próprias quanto ao assentamento populacional da malha urbana, resultando num crescimento que em diferentes ocasiões extrapolou aos parâmetros propostos pela legislação urbanística vigente.

Este crescimento foi provocado principalmente por grandes investimentos em infra-estruturas regionais introduzidas no Estado do Maranhão na segunda metade da década de 50, que propiciaram nas décadas seguintes um ritmo acelerado de sucessivos fluxos populacionais do interior do Estado para a capital. Na década de 70 tais problemas se agravaram e, foi justamente num panorama de crescimento desordenado e sem planejamento físico-territorial, que surgiu a necessidade de imposição de medidas para a contenção, controle e direcionamento do uso e da ocupação do solo no município de São Luís.

Nos dias atuais, a cidade de São Luís se contextualiza com uma nova legislação urbanística, onde o poder público municipal, juntamente com a sociedade civil, inicia um novo convívio nas relações de planejamento do espaço urbano, com todas as suas limitações, seus problemas, sua forma de governo e o interpretar das diversas relações do uso e ocupação do território.

De certo que planejar por força de lei (e obrigatoriedade no cumprimento da mesma) e, não por vontade própria, gera imbróglis de naturezas diversas, caso que não esteve distante na cidade em estudo. Refiro-me ao Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001) que conferia o prazo de cinco anos aos municípios brasileiros a se adequarem à nova lei, sob pena de improbidade administrativa aos gestores municipais que não o seguissem.

Outrossim, o Estatuto da Cidade vem a ser a regulamentação do texto constitucional (Artigos 182 e 183) que trata sobre a Política Urbana no Brasil. Sua chegada foi festejada como um marco no processo de pensar e planejar as cidades brasileiras, sendo que, a princípio apenas os municípios acima de 20 mil habitantes foram inseridos no caráter de obrigatoriedade no tocante a elaboração e/ou revisão das leis municipais de desenvolvimento urbano, ou seja, o Plano Diretor. Incluindo-se nesta classificação, o município de São Luís.

O município de São Luís aprovou o seu Plano Diretor, através da Lei 4669 de 11 de outubro de 2006, após passar pelo processo de participação popular através de debates, audiências públicas e conferência municipal. No processo de construção do planejamento da cidade, vários problemas puderam ser identificados e debatidos com o poder público, no entanto, nem todas as reivindicações da sociedade foram atendidas.

Resultou em um macrozoneamento múltiplo: ambiental, urbano e rural; sendo o seu macrozoneamento urbano disposto em 05 (cinco) macrozonas: I -

Macrozona de Requalificação Urbana; II - Macrozona Consolidada; III - Macrozona em Consolidação - 1; IV - Macrozona em Consolidação - 2; e V - Macrozona de Qualificação. Tais macrozonas são objetos diretos da pesquisa que ora é descrita.

No entanto, é válido ressaltar que: a lei de uso e ocupação do solo urbano tem por finalidade estabelecer os usos convenientes urbanos e localizar em áreas adequadas as diferentes atividades urbanas. Para tanto, classifica os usos e estabelece sua conformidade com as respectivas zonas indicadas. Também é sua finalidade harmonizar o interesse geral da comunidade com o direito individual no uso da propriedade particular, na localização e exercício das atividades urbanas e na utilização do domínio público.

Num outro aspecto, o zoneamento pode ser interpretado como instrumento legal utilizado pelo poder público para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios, e seus usos específicos tendo em vista o bem estar da comunidade. Os dispositivos dessa legislação regulam o zoneamento urbano e a ocupação correspondente.

O zoneamento urbano geralmente visa estabelecer áreas residenciais; comerciais, industriais, de lazer; institucionais e de equipamentos comunitários com a determinação de uso conformes, desconformes e tolerados. Delimita locais de utilização específica, tais como feiras, mercados, estacionamentos e outras ocupações permanentes ou transitórias; dispõe sobre as construções e usos permissíveis; ordena a circulação urbana e o tráfego no perímetro urbano e disciplina as atividades coletivas ou individuais que afetam a vida urbana.

O Plano Diretor de São Luís revela questões antes não debatidas com clareza no ato de planejar a cidade, entre elas a merecida importância à diversidade do meio ambiente natural e cultural.

A partir dessas considerações, foi lançado o olhar ao horizonte no encalço de que uma nova São Luís necessita ser redescoberta urgentemente através de olhares além de curiosos, mas ávidos ao encontro do novo em meio à cidade histórica, que detém o título de patrimônio cultural da humanidade.

No decorrer dos capítulos dessa dissertação serão abordados temas relacionados à urbanização brasileira e a sua legislação específica e ao plano diretor de São Luís, a saber:

- a) No capítulo 1, aborda-se a cidade, os efeitos da pós-modernidade e o espaço urbano de forma conceitual, bem como um breve histórico do planejamento urbano no Brasil;
- b) No capítulo 2, tem-se um a relação da metodologia e os métodos aplicados aos diálogos teóricos da geografia urbana descritiva a contemporânea;
- c) No capítulo 3, a cidade de São Luís é apresentada através das idéias e necessidades do povo ludovicense pertinentes ao ato de pensar e planejar a cidade, através do seu Plano Diretor e das linhas gerais de uso e ocupação de solo nele contidas;
- d) No capítulo 4, evidencia-se o debate através do uso e ocupação do solo em São Luís em seu macrozoneamento, sendo listados os tipos de macrozoneamento adotados: ambiental, rural e urbano, com ênfase no macrozoneamento urbano, objeto principal desta dissertação;
- e) No capítulo 5, demonstra-se os problemas e incertezas da metrópole incompleta no tocante a política de utilização do solo urbano e a necessidade de direcionamento de políticas e investimentos públicos voltadas ao espaço urbano, principalmente a população de baixa renda.

1. CIDADE, PÓS-MODERNIDADE E O ESPAÇO URBANO: trajetória do planejamento urbano no Brasil

No decorrer da história, a cidade, em todo modo, é tida como pólo de atração. Seus atrativos sempre despertaram a acumulação do capital e, conseqüentemente, o crescimento desordenado e, o resultante inchaço populacional, exemplo disso são as cidades européias (destacando-se as inglesas) no período da primeira revolução industrial. O espaço foi, e continua sendo, reconfigurado ao longo do tempo devido aos grandes ciclos econômicos e suas principais atividades. O Brasil figura neste exemplo, mediante os seus diversos ciclos econômicos, que devidamente estão registrados no valiosíssimo compêndio histórico e geográfico brasileiro.

No entanto, o espaço em si é tido como ponto crucial de partida de inúmeras discussões teóricas no campo das idéias e ideologias geográficas e que remontam ao limiar das discussões da cientificidade geográfica e principalmente do seu objeto de estudo o espaço.

A modernidade decorre como fenômeno social, fruto das relações econômicas difusas do capitalismo industrial e seus efeitos transformadores no capital e, no próprio espaço, relacionando a tais efeitos, a proposição da característica de tornar as ações locais em globais e tornar o indivíduo de uma comunidade remota um ator do processo de formação e transformação econômica do capital, tendo em vista a manutenção do lucro e formação das cadeias produtivas em diferentes escalas ao redor do mundo.

Entre os autores pós-modernos, o geógrafo americano Edward Soja (1993, pág. 118) discorre sobre as transformações urbanas sócio-espaciais decorridas e, principalmente, a evolução da análise espacial marxista em escala urbana (anos 70), bem como a combinação das ênfases econômica, sociológica e geográfica que resultou num foco comum da economia política da urbanização.

A cidade passou a ser vista não apenas em seu papel distintivo do seu centro de produção e acumulação de capital, mais também como o ponto de controle da reprodução da sociedade capitalista em termos da força de trabalho, da troca e dos padrões de consumo. O planejamento urbano foi criticamente examinado como um instrumento do Estado, que atendia as

classes dominantes como um instrumento de reorganização do espaço urbano em benefício da acumulação de capital e da administração da crise.

Ainda no pensamento defendido por Soja (1993. Pág. 125), o mesmo identifica que:

... o capital financeiro tinha uma importância pequena como agente direto no contexto urbano local. Seu papel preponderante na espacialização capitalista foi mais global, moldando a expansão imperialista na virada do último século, quando as máquinas de produção urbanas superaram sua capacidade de consumir sua produção e desencadearam níveis decrescentes de lucro e um crescente consumo de classes.

Igualmente, Anthony Giddens nos revela a modernidade sobre outros olhares, percorrendo sobre as conseqüências da mesma, destacando o capitalismo, o industrialismo, a globalização, as fragilidades do desenvolvimento regional e o debate centro-periferia. Também dá ênfase às sociedades capitalistas, as quais, dentre as sociedades modernas, surgem de forma competitiva no cenário econômico e produtivo e, define de certo modo, a internacionalidade do capitalismo e as características do estado-nação. O autor sintetiza a globalização como:

... a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa... A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço. Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores – tais como dinheiro mundial e de bens – operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão. (GIDDENS, 1991, págs. 69-70)

No pensamento de Giddens, aprofunda-se a idéia da modernidade como fruto de um processo evolutivo desde a formação do capitalismo, e do próprio estado-nação. Ou seja, desde o surgimento do urbano, espaço configurado como proveniente das relações de capital econômico e da aglomeração deste, que implicará no surgimento das grandes cidades, e certamente, estas virão a se destacar como as primeiras metrópoles. A pós-modernidade, tanto quanto a globalização, permitem desta forma as relações e transformações sócio-espaciais em uma escala de espaço e tempo que nem sempre estarão caracterizadas pela proximidade dos seus atores, permitindo ao próprio espaço (re)configurar-se

mediante as relações que nele são exercidas e aprofundadas em atos de produção, consumo e acumulação.

Entendem-se as características de urbanidade baseado no registro das primeiras cidades, no entanto, o fenômeno da urbanização decorre principalmente das transformações socioeconômicas conseqüentes da reprodução do capital e do próprio espaço. Ao discutir coerentemente a natureza do espaço, demonstra seus receios quanto à fragilidade do território visto as reconfigurações impostas pelas “benesses” pós-modernas e globalizantes não significarem, de todo modo, melhoria de vida para as espacialidades onde se insere Milton Santos (1999, pág. 194) destaca que:

Eis por que os territórios nacionais se transformaram *num espaço nacional da economia internacional* e os sistemas de engenharia mais modernos, criados em cada país, são mais bem utilizados por firmas transnacionais que pela própria sociedade nacional. Em tais condições a noção de territorialidade é posta em xeque...

O investimento transnacional, típico da pós-modernidade, nos torna indefesos. O que segundo Santos é tido como um problema que afeta a soberania do estado-nação, tendo conseqüentemente a desterritorialização como desfecho sumário.

1.1 O Espaço Urbano

Numa visão clássica, o espaço geográfico é o espaço modificado e transformado pelo homem, quando este imprime na paisagem as marcas de sua atuação e organização social.

O espaço urbano é extremamente diversificado, tanto devido à localização das funções – sejam elas complementares ou exclusivas – como devido à composição social da população. De maneira ainda mais evidente que o espaço rural, o espaço urbano, por ser uma obra humana, reflete a fisionomia da cidade de que é a expressão. (DOLFUS, 1991. Pág. 88)

O espaço urbano é fragmentado e articulado, sendo que ao mesmo tempo é fruto de suas relações sociais. É um tecido cheio de recortes, onde cada recorte se

identifica com um tipo de uso ressaltando as funcionalidades deste espaço. Sobre a conceituação de espaço urbano, encontramos em Corrêa (2000, pág. 9-10) a definição que mais se identifica com a corrente teórica apresentada até este momento.

O espaço urbano, como se indicou, é constituído por diferentes usos da terra. Cada um deles pode ser como uma forma espacial. Esta, contudo, não tem existência autônoma, existindo porque nela se realizam uma ou mais funções, isto é atividades como a produção e venda de mercadorias, prestação de serviços diversos ou uma função simbólica, que se acham vinculadas aos processos da sociedade.

Corrêa se torna muito prático em sua definição, porém, não podemos admitir como uma receita de bolo pré-definida. Teorizar sobre a geografia e, de antemão a geografia urbana, é uma tarefa árdua e penosa.

Atualmente, a definição de espaço urbano passa por uma transição, devido ao crescimento desordenado e a rápida transformação dos espaços anteriormente ditos rurais, sendo que alguns municípios brasileiros não detêm de áreas de expansão urbana (áreas periurbanas/ região de entorno imediato), e em alguns casos observa-se a diminuição das áreas rurais das grandes cidades, chegando à área urbana a atingir quase a totalidade da dimensão territorial do município, como é o caso da Cidade de São Paulo.

No entanto, diferentemente de Corrêa, Milton Santos (1993, pág. 245) dá mais clareza a riqueza e diversidade do espaço urbano:

O espaço urbano reúne áreas com os mais diversos conteúdos técnicos e socioeconômicos. A exemplo da biodiversidade podemos, aqui, falar de uma diversidade socioespacial, encaixada em ecologias sociotécnicas recriadas ao longo da história urbana. É isso que assegura as cidades – sobretudo as grandes – a possibilidade de acolher atividades as mais diversas, realizadas segundo os mais diversos níveis técnicos, de capital, e de organização. Desse modo, tais cidades, abrigam todos os tipos de capital e de todos os tipos de trabalho. É esta, aliás, a sua riqueza.

Por fim, a célebre escola francesa nos traz o exemplo de Jaqueline Beaujeu-Garnier (1997, pág. 365):

Lugares de concentração da população e espaços privilegiados para a localização de algumas funções, indispensáveis tanto aos cidadãos como aos rurais, as cidades são ao mesmo tempo, centros de reprodução do capital, grandes concentrações e grandes consumidoras de capital.

Desempenham, neste aspecto, um papel especial, quer em relação ao campo, quer em relação ao Estado.

Que ao discorrer sobre o espaço urbano demonstra a importância da cidade como agente (e ao mesmo tempo *lócus*) de concentração e reprodução do capital.

O capital moderno passou a se reproduzir de todas as formas, e ditar as regras na configuração dos espaços. Tais condições representam a agentes e características transformadoras do espaço, que desde o surgimento da Revolução Industrial estão inseridas na sociedade global e, querendo ou não, estão associadas a vida dos habitantes das cidades globais bem como dos de cidades mais remotas.

O modo de vida, urbano ou rural, está atrelado às condições e fatos econômicos que nem sempre são observados diretamente por aqueles que sentem seus reflexos de forma direta ou indireta.

As cidades cresceram de tal forma, onde o fenômeno urbano se espalhou pelo mundo, e têm-se hoje diversas redes de: sistemas de informação, produção, serviços e consumo etc., o que permite a esta configuração espacial se integrar e se sobrepor à realidade pós-moderna.

Não é o fato questionar se vivemos ou não num ambiente cercado de modernidade ou pós-modernidade, porém, é sabido que nem todas as classes sociais podem desfrutar deste ambiente de forma igualitária. Fato que veremos a seguir, ao discorrer sobre o caso brasileiro.

Entre todos esses olhares geográficos urbanos e pós-modernos, foi necessária a visualização de que a cidade não é mais a mesma, pois passa por extremo processo de mutação de seu espaço urbano, evidenciando cada vez mais as tendências pós-modernas de aglomeração do capital e transnacionalização da economia. O espaço local deixa de existir, a cidade em si perde o seu nome e as suas características, e dá lugar as grandes companhias internacionais, ou a uma região econômica que se sobrepuja e monopoliza as cidades em seu entorno.

A cidade permite que os investimentos do capital moderno adentrem no seu território como agente modelador dos cenários urbanos. Neste enlace, o capital dita as regras de como e onde será investido, de que forma deverá ser recompensado, sendo que as ações locais são reflexo das ações globais. E desta feita, a cidade é inserida, direta ou indiretamente no percurso pós-moderno da globalização. Sendo assim, as diferentes vertentes transformam a cidade de acordo

com o capital investido, o que certamente irá se refletir, principalmente, em suas funcionalidades econômicas e urbanísticas.

Tendo em vista a urbanização excludente à cidade agoniza no mundo pós moderno, que requereu para si as vicissitudes de um mundo que ousara ser perfeito. Perfeito para alguns poucos, os quais se mantiverem firmes na produção capitalista, a explorar a mão de obra assalariada, retendo o seu poder de consumo. O mundo econômico subsiste, enquanto o quadro de urbanização e qualidade de vida se torna cada vez mais distante, estando acessível apenas a um grupo seletivo.

Enfim, a cidade e seu espaço urgem por medidas de contenção do seu crescimento (ou inchaço populacional). Não se trata de meramente discutirmos até onde o espaço urbano pode ser reconfigurado ou acrescentado e sim, tratar do seu planejamento, para que não cheguemos ao triste panorama decadente em que a espacialidade urbana vira periferia em sua totalidade. Uma mistura decadente de pobreza, miséria e exclusão urbana.

1.2 A Urbanização Brasileira

Na apresentação de dados populacionais, sendo estes, institucionais e acadêmicos, tem-se o Brasil como um país de recente processo de urbanização. No entanto, temos uma urbanização recente e excludente, caracterizada por uma distribuição espacial não homogênea, tendo o território poucos recortes de bons indicadores econômicos e de qualidade de vida.

TABELA 1
Evolução da população rural e urbana no Brasil

Censos	População absoluta (milhões de habitantes)	% População rural	% População urbana
1940	41	69	31
1950	52	64	36
1960	70	55	45
1970	93	44	56
1980	120	33	67
1991	150	24	76
2000	170	19	81

Fonte: Censos Demográficos do IBGE de 1940 a 2000.

Através do GRÁFICO 1 podemos então comprovar que o Censo Demográfico realizado pelo IBGE no ano de 1970 revela novos índices de urbanização, e, desde então o país vem se urbanizando cada vez mais rápido e, em 2000 alcançou o patamar de 81% da população brasileira vivendo nas cidades.

O grau de urbanização por região político-administrativa nos anos de 1991 e 2000 nos revela a média de 90,5% de taxa de urbanização para a região Sudeste e, 86,7% para a região Centro-Oeste, apresentando índices maiores que a taxa de urbanização nacional que é de 81,3%. (Quadro 01). Onde as regiões norte e nordeste apresentam os menores índices de urbanização no Brasil.

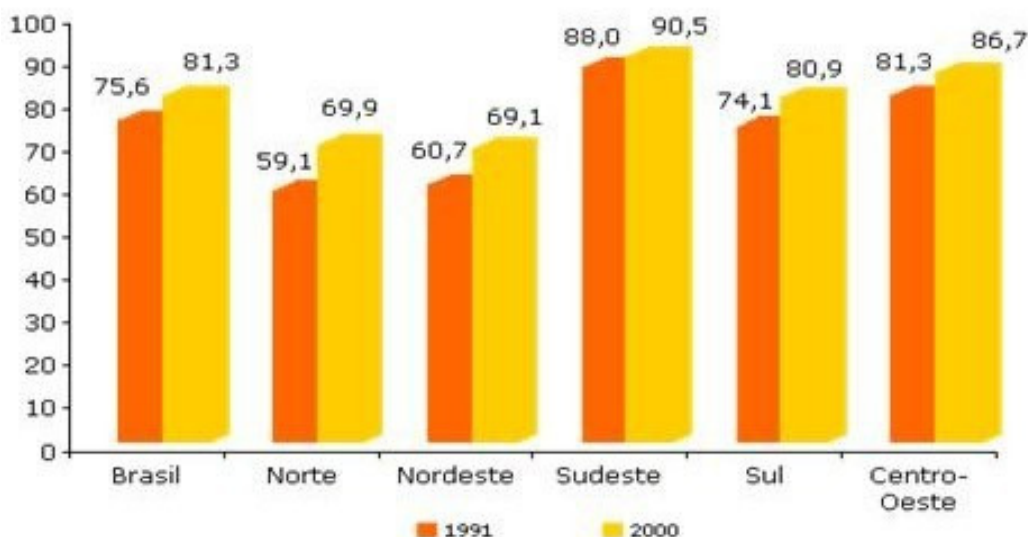


GRÁFICO 1 - Urbanização brasileira por regiões - 1991/2000.

Fonte: Censo Demográfico 2000. Características da População e dos domicílios, IBGE, 2001.

A urbanização espantosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passaram a retratar – e reproduzir – de forma dogmática as injustiças e desigualdades da sociedade brasileira.

No que diz respeito à tipologia das cidades brasileiras, é apresentada de várias formas, por exemplo: Milton Santos e Maria Laura Silveira (2004) classificam as cidades por critérios populacionais (cidades acima de 20 mil habitantes, cidades acima de 100 mil habitantes, cidades acima de 500 mil habitantes, cidades

milionárias e em metropolização; no entanto, para a geógrafa Rosa Moura (2005), do Observatório das Metrópoles a classificação das cidades metropolitanas varia de 1 a 6, tendo como principais indicadores: tamanho e concentração, nível de centralidade, inserção na nova economia, poder de direção e gestão pública.

Ou seja, dois processos de avaliação e classificação diferenciada das cidades brasileiras, todavia, registra-se que existam inúmeras classificações, principalmente, as oriundas dos órgãos governamentais estaduais e federais.

1.3 Estatuto da Cidade e planos diretores no Brasil: tendências e conceitos recentes

No Brasil, a aprovação do Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001) trouxe uma grande esperança aos movimentos sociais urbanos e pró-moradia no Brasil. Há muito que se reivindicava a regulamentação dos artigos 182 e 183 (capítulo Constitucional que trata acerca da Política Urbana no Brasil). Entre a promulgação da Constituição Federal em 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001 criou-se um vazio, um lapso temporal, onde a sociedade numa vã tentativa de implementação de instrumentos urbanos não logrou êxito, visto a desregulamentação do referido texto constitucional.

Entre as diretrizes do Estatuto da Cidade, está disposto o direito de cidades melhores e mais justas ao cidadão. Não que o referido direito seja utópico, e sim que geralmente em nossa sociedade o mesmo não é muito utilizado para detentores de camadas sociais inferiores. O direito a cidade na prática é aplicado a um pequeno grupo, um recorte da sociedade.

Na prática o Estatuto da Cidade reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso do solo urbano e rural do município em prol do interesse dos cidadãos e da administração pública municipal.

Institui princípios básicos e diretrizes, entre eles: a função social da cidade e da propriedade urbana; o interesse público atendido no uso da propriedade; atuação do poder público a fim de garantir o bem-estar coletivo e a justiça social; a gestão democrática da cidade; a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanização; a garantia aos cidadãos de que estes terão acesso aos serviços e

equipamentos urbanos; a recuperação da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos em infra-estrutura social e física; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; a autonomia política, administrativa, financeira e legislativa para o município no tocante a questão da gestão territorial; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; a simplificação da legislação de parcelamento, de uso e ocupação do solo; etc.

Tais diretrizes dispostas no Estatuto da Cidade evidenciam a execução da política urbana municipal.

Uma grande vitória da sociedade civil foi à gestão democrática da cidade, o que permitiu aos munícipes acompanhar de perto a administração do município bem como correlacionar espaços de fiscalização e transparência nas esferas de governo. A gestão democrática passa a ser exercida em sua forma mais comum, através dos conselhos. Tais conselhos dividem-se nos diferentes ramos das políticas urbanas setoriais. Outros espaços de participação popular se dá através de: debates, audiências, conferências, consultas públicas, planos e projetos de iniciativa popular, referendos e plebiscitos. Conforme Oliveira (2001, pág.15);

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade é dedicado à gestão democrática da cidade, onde a participação popular assume papel destacado e extrema importância. O interesse da população em participar pode encontrar lugar em todas as dimensões da política urbana, ou seja, desde a formulação do Plano Diretor, a sua negociação e aprovação na Câmara, até sua implementação e nas permanentes revisões.

Através desse novo conceito de participação e transparência muitos planos diretores puderam ser acompanhados de perto pela sociedade em geral. A participação popular veio a enriquecer os debates, incluindo também o aprofundamento da leitura comunitária, que em muitas ocasiões foi deixada de lado, tratada até como dispensável. Para que ouvir o povo? O povo tem alguma coisa a dizer ou acrescentar?

A cidade passou a falar por si só. De cidade como espaço de contemplação cênica passamos a ter a cidade não tão digna de contemplação. A cidade foi dividida em duas: formal e informal, legal e ilegal. Na verdade dois extremos antagônicos, mas que pertencem à mesma cidade.

A grande diferença se vê no processo de divisão e exclusão sócio-territorial, ocasionado geralmente pelas diferenças entre as classes sociais que habitam “as duas cidades” e os investimentos públicos destinados a cada uma delas. Se por um lado sobram recursos governamentais a serem aplicados em infraestrutura urbana e seus múltiplos equipamentos e serviços em uma determinada área da cidade, por outro, a população sente a escassez de tais investimentos em áreas menos atrativas.

Nesse contexto de diretrizes e princípios modernos que tem por intuito a garantia de participação e melhor qualidade de vida a população é que surge uma nova concepção de planejamento territorial municipal. O ato de pensar e planejar a cidade passa a ser tarefa de todos os segmentos da sociedade. Atores sociais passaram a fazer a diferença nos mais variados processos de elaboração e/ ou revisão de planos diretores pelo Brasil. O plano diretor é então definido como uma das peças principais na política urbana brasileira. É o que afirma Cymbalista (2007, pág. 28):

Por meio da Constituição e, principalmente, do Estatuto da Cidade, foi redefinida a função do Plano Diretor municipal. Antes utilizado majoritariamente como instrumento de definição dos investimentos necessários ou desejáveis para os municípios, o Plano Diretor transformou-se na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de elementos estratégicos na esfera local como, por exemplo, a definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade. Na prática, o Plano Diretor tem a capacidade de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município. Para diferenciá-los dos prolixos planos diretores de desenvolvimento urbano das décadas de 1970 e 1980, estes foram rebatizados de “planos diretores participativos” pelo Ministério das Cidades.

Na prática, o plano diretor deixa de ser meramente político-administrativo, deixa de ser uma simples lei orquestrada em gabinetes sem o conhecimento da sociedade.

Por mais que se tenha notícia de planos diretores que são anteriores à Constituição Federal de 1988, desta forma, a opção por trabalhar com o contexto posterior ao Estatuto da Cidade. Visto que os planos diretores formulados até a data limite de 2001, eram compostos de diferentes vertentes de planejamento, sendo na maioria das vezes especificidades não muito técnicas e que tendiam a ser meramente urbanos.

No entanto Villaça (2000, pág. 237) nos chama a atenção no sentido de que:

O planejamento urbano desenvolvido nas últimas décadas no Brasil vem se manifestando através de várias modalidades, que apresentam diferentes características. Uma dessas modalidades é a que tem se manifestado através dos planos diretores ou das idéias sobre planos diretores. Uma outra, que com esta tem grande afinidade, é o chamado “planejamento físico-territorial”. Outras modalidades importantes são o planejamento de cidades novas, o controle do uso e ocupação do solo (através dos códigos de zoneamento e de loteamentos) e o planejamento setorial (de transportes, saneamento etc.).

Villaça destaca a modalidade de planos diretores meramente técnicos e burocráticos, peças tipicamente sem muita funcionalidade e que na verdade serviam para engessar a administração pública, bem como a vida do cidadão. Para isso, um das principais características dessa nova fase da urbanização brasileira se deu por contar com múltiplas idéias originadas da participação popular.

O Estatuto da Cidade lei versa sobre a necessidade de cumprimento das funções sociais da cidade, dos instrumentos de planejamento municipal, através dos instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos. Também discorre detalhadamente sobre os referidos instrumentos e o principal, o plano diretor. O plano diretor passa a ter uma nova roupagem, passa a ser tido como: o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Olhar que até então não era visto com solicitude entre a maioria dos gestores públicos municipais brasileiros.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5o (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1o No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2o No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Tais artigos representam o novo. Mais do que isso, representam o rompimento com práticas retrógradas no ato de planejar e pensar a cidade. A cidade é um espaço dinâmico e para tal necessita ser planejada de forma prática, séria e cada vez mais atualizada. E a ruptura com o descaso do poder público nos fez vir a participar de forma crítica e questionadora frente aos problemas encontrados na pólis.

Visto que se tem uma nova configuração dos planos diretores, o período posterior ao ano de 2001 é que mais se aproxima do momento atual, mesmo assim, a configuração da maioria dos planos diretores em vigência (ou elaboração) no Brasil se assemelha ao conteúdo mínimo delimitado no Estatuto da Cidade em seu artigo 42, descrito a seguir:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

O fato de uma cidade elaborar o seu plano diretor de forma condizente as descritas no Estatuto da Cidade, a levará a ter um novo sistema de gestão municipal integrado as necessidades do cidadão e, conseqüentemente, evidenciar as áreas que mais tem necessidades específicas. Isto implica em integração das políticas e

orçamentos, capacitação de equipes, atualização de cadastros, e legislação revisada e atual. Diante disto Laura Bueno (2007, pág. 15) dispõe que:

As propostas do Plano Diretor, por força do Estatuto da Cidade, precisam estar contidas no Plano Plurianual de Investimentos e no Orçamento Programa. A lei do Plano é, portanto um bom instrumento pra se conseguir uma programação constante de investimentos e ações planejadas de setores estratégicos. O fluxo contínuo de recursos, ao longo de anos, possibilita uma abrangência que realmente dê conta dos passivos socioambientais. Essa é uma importante dimensão da sustentabilidade das políticas públicas e de formação de nova cultura de gestão municipal.

Torna-se necessário conhecer o município (não somente a cidade) visto que a legislação se aplica ao território municipal, evidenciando-se a importância das leituras técnica e comunitária. Detalhes que poderiam passar despercebidos são resgatados por um simples comentário de um morador antigo ou pelo olhar aguçado de um consultor ou técnico que se dedicou mais afincado. São inúmeras possibilidades: surpresas nascerem, ou mitos serem desfeitos ao serem contrastadas as múltiplas leituras da cidade.

Entre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, alguns dele já listados no texto constitucional de 1988: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; e usucapião especial de imóvel urbano. A estes foram acrescentados outros instrumentos urbanísticos, nos quais se pode destacar: direito de superfície; direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir; o estudo de impacto de vizinhança, etc.

Enfim, o plano diretor pode ser entendido como um pacto deferido entre o governo municipal e a sociedade, devendo este pacto ser revisto a cada dez anos. É válido ressaltar que o próprio plano deve instituir sistemas de acompanhamento e monitoração, visando à constante atualização do mesmo, e a garantia de sua aplicabilidade e viabilidade junto à população.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS E DIÁLOGOS TEÓRICOS

2.1. Dos Métodos

A metodologia utilizada no decorrer da pesquisa para essa dissertação foi a de a observação direta do processo de formulação da lei do Plano Diretor de São Luis e análise crítica do capítulo que trata especificamente do Uso e Ocupação do Solo e o seu macrozoneamento. As observações e interpretações de campo foram absorvidas e construídas a partir do ano de 2006.

Ao longo desse período, foram estabelecidos como critérios parciais a participação em: palestras, oficinas, audiências públicas, cursos relacionados à temática urbana e ao planejamento territorial; a realização de visitas à órgãos públicos municipais, e a observação direta da área de estudo. Desta forma, objeto de pesquisa foi ganhando contornos à proporção que se confrontavam as experiências teóricas e as situações vividas em campo.

Para a realização da referida pesquisa, foi feito inicialmente, um estudo bibliográfico para aprofundamento teórico da temática. O principal objetivo desta pesquisa foi o de analisar o processo de uso e ocupação do solo urbano previsto no plano diretor de São Luís.

No cumprimento deste objetivo, analisar o Título IV – Do Uso do Solo Urbano e Rural – do Plano Diretor de São Luís – MA (Lei 4669 de 11 de outubro de 2006), analisar e caracterizar as macrozonas urbanas, trabalhou-se uma metodologia crítica com base em pesquisa qualitativa, entrevistas a população (técnicos da Prefeitura de São Luís, membros do Conselho da Cidade, delegados da Conferência de Aprovação do Plano Diretor, moradores das áreas em estudo), e observação direta das macrozonas urbanas, para o qual foi necessária pesquisa bibliográfica e empírica, contrastando as leituras técnica e comunitária utilizadas para composição do macrozoneamento urbano de São Luís.

Outrossim, também houve a necessidade de acesso às informações técnicas, mapas, estudos e documentos elaborados pelas diversas comissões setoriais da Prefeitura de São Luís, através das: Secretaria Municipal de

Planejamento, Secretaria Municipal de Terras e Urbanismo, Instituto da Cidade, Conselho da Cidade, dentre outras.

Foram desenvolvidos os seguintes procedimentos metodológicos a seguir: a) Revisão de fontes bibliográficas; b) Análise e fichamento do material levantado; c) Pesquisa junto a órgãos públicos municipais; d) Observação participante; e) Entrevista com gestores; f) Aplicação de questionários em vários níveis de participação; g) Coleta e sistematização de dados; h) Elaboração de artigos científicos; i) Elaboração de dissertação. Etc.

Analisar e prever a cidade de São Luís através da análise da lei do seu Plano Diretor, no entanto, não foi tarefa fácil como podem iludir-se alguns, pois, vários pontos descritos em lei e a realidade municipal são completamente conflitantes e/ou antagônicos. Sendo um destes pontos conflitantes a ausência de marcos geo-cartográficos no limite de bairros, zonas e macrozonas, sendo as últimas, parte do nosso objeto de estudo.

Quanto à problemática urbana de São Luís a mesma encontra-se a cada dia a crescer populacionalmente e a expandir-se territorialmente sem a definição clara de uma política de planejamento do solo urbano na capital maranhense. O plano diretor de São Luís está prestes de completar dois anos de sua promulgação, contudo até o momento a sua aplicabilidade e funcionalidade ainda não mostraram os seus efeitos positivos. Pode-se perceber a completa ausência de definição de políticas de uso do solo e o desmerecimento da gestão municipal atual em não dar prosseguimento às políticas que haviam sido alardeadas a população através do gestor anterior.

Como o princípio da continuidade da administração pública municipal foi rompido, esta pesquisa de certa forma foi prejudicada, mas não a ponto de comprometê-la. Prejudicada no acesso a informações atualizadas e ao banco de dados disponíveis de alguns órgãos municipais. No entanto, onde houve a ausência do órgão municipal máximo, houve a presença da Caixa Econômica Federal, através do Escritório de Negócios em São Luís com a disponibilização do banco de imagens e arquivos correspondentes as obras para urbanização de São Luís, principalmente, as condizentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

2.2 Dos Diálogos

A geografia urbana e os seus pensadores ao longo dos anos discorrem em debates cujo veio principal nos mostra a cidade. A cidade como espaço de discussão e de vivências sociais. A cidade como espaço de lazer e turismo. A cidade como lugar de moradia e trabalho. A cidade como casa do ser humano e lugar de suas relações socioeconômicas.

Mas a princípio isto era tarefa da geografia tradicional, que via a cidade de forma diferente de como é vista hoje. A geografia tradicional mostrava a cidade, mas em aspectos simplesmente naturalistas e descritivos. O próximo passo foi o de relacionar a cidade a estudos regionais, efetuado no Brasil por Monbeig. A partir de então, novos horizontes são traçados nos diálogos urbanos: os estudos em questão passam abordar novos temas, entre eles as relações sociais e as transformações do espaço urbano. Para Silva (2003, pág. 15), já na década de 1970 e 1980, surgem “trabalhos sobre a questão imobiliária, trabalhos que convidam a transformação da sociedade”, passando a ser discutidas questões sobre forma urbanas, solo urbano e mais-valias urbanas.

A geografia urbana deixou de ser um estudo descritivo e passou a constituir a análise do espaço urbano e as suas relações entre as cidades. Certamente que foi uma grande evolução neste contexto. A cidade se transforma, dando lugar a novas formas e tendências e a Geografia Urbana dá lugar a essas novas características da cidade. Espaços antes não imaginados passam a ter vida própria e outros tendem a estagnação econômica, enquanto outras se reabilitam na tentativa de não perder o status e glamour de décadas ou até mesmo séculos.

As cidades são estruturadas, basicamente, pelo modo através do qual acontece a ocupação dos seus territórios. As formas de ocupação do território de uma cidade marcam sua fisionomia e a vida da sua população. Deste modo, é possível dizer que as várias formas de ocupação urbana geraram situações críticas que precisam ser enfrentadas e solucionadas, para que a população consiga viver em condições dignas. As cidades assumem fisionomias diferentes umas das outras, em diversos aspectos. A urbanização, como se percebe, muda o ambiente e a vida das pessoas.

No artigo 2º, item V da Lei 4669/ 2001 (Lei do Plano Diretor de São Luís), a conceituação de área urbana é tida como:

(...) parte do território municipal em que predominam as atividades econômico-industriais e de serviços, existindo uma legislação urbanística que disciplina o uso, o parcelamento e a ocupação do solo; área caracterizada, ainda, pela maior densidade populacional e viária, pela maior fragmentação das propriedades imobiliárias, e onde os serviços e equipamentos estão consolidados e contínuos.

Em primeiro lugar, estabelecendo uma contradição permanente entre ordem urbanística (expressa no planejamento urbano e legislação) e gestão. O planejamento – principalmente por meio de Planos Diretores e de zoneamentos – estabelece uma cidade virtual, que não se relaciona com as condições reais de produção da cidade pelo mercado, ignorando que a maior parte das populações urbanas tem baixíssima renda e nula capacidade de investimento numa mercadoria cara – o espaço construído.

A obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes prevista pela Constituição Federal de 1988, não mudou o conteúdo do zoneamento, apesar da profunda discussão sobre a reforma urbana travada no cenário da constituinte. O resultado é que a grande maioria (se não a totalidade) dos planos diretores elaborados se restringiu a elaboração de um plano físico-territorial, onde a planta de zoneamento constituía-se no elemento mais importante.

O mundo hoje é urbano, portanto, grande parte de seus habitantes vive em cidades – palcos de lutas em jogos incessantes de variados interesses. Ser cidadão, e morador da cidade, significa ter consciência de direitos, reivindicá-los e cumprir, com responsabilidade, seus deveres. A vida em cidades continua a ser um desafio no século que se inicia, pois no jogo urbano cotidiano, conflitantes interesses se apresentam. Qualquer que seja a sua escala, a cidade é uma organização viva, dinâmica, com suas diversificadas partes em permanente interação. Para Souza (2005, pág. 50):

A rede urbana não é “inocente”, no sentido de ser um “simples” conjunto de cidades ligadas entre si por fluxos de pessoas, bens e informações, como se isso fosse coisa de somenos importância ou nada tivesse a ver com os mecanismos de exploração econômica e exercício de poder existentes em nossas sociedades. Por intermédio da rede urbana, tendo-a como suporte, a gestão do território se exerce.

O planejamento urbano, em especial, o zoneamento, define padrões de ocupação do solo baseados nas práticas e lógicas de investimento dos mercados de classe média e de alta renda e destina o território urbano para estes mercados. Entretanto, embora estes mercados existam, sua dimensão em relação à totalidade do espaço construído e da demanda por espaço urbano corresponde à menor parcela dos mercados. Desta forma, os zoneamentos acabam por definir uma oferta potencial de espaço construído para os setores de classe média e alta muito superior a sua dimensão, ao mesmo tempo em que geram uma enorme escassez de localização para os mercados de baixa renda, já que praticamente ignora sua existência.

Entre os diversos autores da área do planejamento urbano no Brasil, há certo destaque do papel do novo zoneamento proposto por Maricato (2001, p. 114-115):

O novo zoneamento deve regular apenas o essencial como é o caso de restringir usos incômodos. Deve verificar também os aspectos que têm sido valorizados após a década de 1960: o meio ambiente, o saneamento, a drenagem, a morfologia, os aspectos culturais e históricos, o sistema viário, a paisagem construída, enfim, respeitar o que existe na esfera da natureza, da sociedade e do ambiente construído para organizar, a partir da realidade existente, seus problemas e potencialidades, com a participação da população.

Ressalta-se que o Plano Diretor é a principal lei do município que trata da organização e ocupação do seu território, onde o zoneamento urbano tem caráter importante na definição dos diferentes usos do solo urbano. Portanto, é o Plano Diretor que tem a função de dizer qual é a destinação de cada parte do território do município e a ocupação dos múltiplos espaços da cidade, bem como seus usos, formas, e limitações. Na concepção de Grostein (2001, p. 13):

O estágio atual do crescimento metropolitano tem como característica marcante a importância assumida pela dimensão ambiental dos problemas urbanos, especialmente os associados ao parcelamento, uso e ocupação do solo, com relevante papel desempenhado pelos assentamentos habitacionais para população de baixa renda.

No Estatuto da Cidade o Plano Diretor é resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade, todos os

segmentos sociais, para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. Desta forma, Ribeiro (2003, pág.23):

As forças populares e progressistas da sociedade levaram quase 40 anos para obter o reconhecimento da questão urbana e para fazer aprovar uma lei que cria condições institucionais e jurídicas para a implantação de um modelo de política reformista e de proteção da população trabalhadora, hoje majoritariamente concentrada nas cidades. Observando-se, porém, que, com as tendências de em curso de difusão do modelo neoliberal, o Estatuto da Cidade é aprovado em um momento histórico em que são afirmadas e ampliadas as características concentradoras de nossa urbanização, ao mesmo tempo que novas forças, ainda mais poderosas, emergem e tomam assento no poder urbano corporativo que vem sustentando este modelo desde o início do século XX.

Villaça (2000, p. 238) destaca: “O conceito teórico de plano diretor inclui o zoneamento como um instrumento indispensável à sua execução, mas raríssimos são os planos diretores que incluíram um zoneamento minimamente desenvolvido a ponto de ser auto-aplicável, aprovável e aprovado por lei”.

A regulação do uso e da ocupação do solo urbano é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza a estrutura urbana mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e da ocupação do solo. Esses instrumentos legais se traduzem em instituições e institutos jurídicos de Direito Urbanístico, relativos ao uso e ocupação do solo, que em geral tem se cristalizado sob o conceito de zoneamento do solo urbano.

3. SÃO LUÍS - PERCORRENDO AS IDÉIAS E NECESSIDADES DO PLANEJAMENTO AO ESPAÇO DA CIDADE

São Luís, capital do estado do Maranhão, cidade fundada pelos franceses no dia 8 de setembro de 1612. Localiza-se na Ilha do Maranhão (comumente conhecida como Ilha de São Luís), no Golfão Maranhense (no estuário dos rios Mearim, Itapecuru, Pindaré e Munim), Atlântico Sul, entre as coordenadas geográficas latitude S 2°31' e longitude W 44°16'.



FIGURA 1 - Localização da Ilha do Maranhão
Fonte: Burnett, 2008 (adaptado)

São Luís ocupa uma área de 827,141 km² da ilha, sua população especula-se que seja superior a um milhão de habitantes, sendo a maior cidade do estado do Maranhão em critérios populacionais. Limita-se ao Norte com o oceano Atlântico, ao Sul com o Estreito do Mosquitos, com a Baía de São Marcos a Oeste e municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar a Leste.

Apresenta clima tropical úmido e vegetação típica da região pré-amazônica, possui rico e diversificado ecossistema composto por rios, praias, dunas e manguezais.



FIGURA 2 – São Luís: localização e municípios limítrofes
Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís, 2008.

O município de São Luís ocupa aproximadamente 57% do território da Ilha do Maranhão, e o restante pertence aos municípios de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa. Observa-se com facilidade o processo de conurbação entres estes municípios e, a intrigante “indefinição”, ou seja, desrespeito dos limites há muito estabelecidos entre eles. O processo de expansão urbana e conseqüente urbanização de inúmeras áreas destas cidades, que anos atrás não tinham muitos atrativos ou simplesmente não estavam agregados a mancha urbana da cidade.

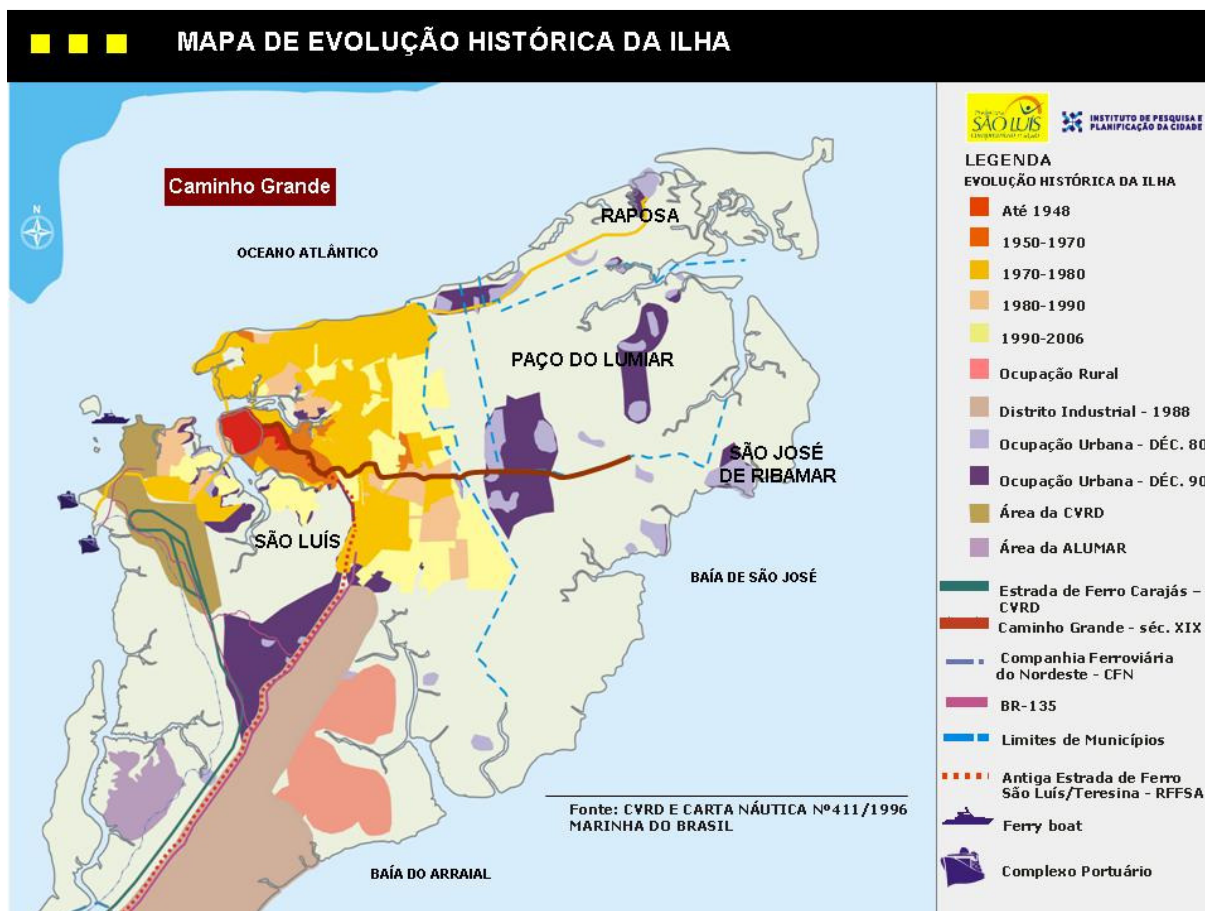


FIGURA 3 - Evolução histórica e ocupação do território na Ilha do Maranhão.
Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís, 2006.

A cidade cresceu. Espalhou-se ao longo de seu espaço, dando lugar a novas formas de ocupação, sendo estas ordenadas e desordenadas. A população acompanhou diversas frentes de ocupação e ao longo dos anos a Ilha do Maranhão foi dia a dia sendo ocupada e transformada muitas vezes, e a sua mancha urbana assumindo novos contornos com o passar dos tempos.

3.1 São Luís: cidade refletida em novas urbanidades e expressões de um povo

A cidade de São Luís foi fundada pelos franceses em 1612 na utopia de concretizarem oficialmente o projeto da França Equinocial, sendo o audacioso projeto francês findo três anos após a expulsão por tropas portuguesas. A trajetória de São Luís como cidade se confunde nos períodos de ascensão e decadência pelos quais passou. Os ciclos históricos do açúcar e algodão impulsionaram o seu

crescimento ainda no Brasil colônia, e nos seus intervalos, períodos de recessão e profunda estagnação econômica e de seu povo.

Já mais recente, a partir da década de 50 do século passado, São Luís sagrou-se vitoriosa com a instalação de grandes projetos minero-metalúrgicos em seu território o que ocasionou um renascimento urbano decorrente do intenso fluxo migratório ocorrido no estado do Maranhão rumo a capital (Ver Quadro 01). Certamente o processo de desenvolvimento urbano de São Luís, está intrinsecamente ligado a instalação de indústrias de grande porte tais como CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e ALUMAR (Consórcio Alumínio do Maranhão). São Luís passa a ser o destino de muitos oriundos do interior do estado, no entanto, a cidade não estava preparada para recebê-los, e não havia lugar para todos, muito menos a certeza dos mesmos serem absorvidos como mão-de-obra direta ou indireta.

TABELA 02
Evolução demográfica de São Luís: 1940-2005

PERFIL DEMOGRÁFICO DE SÃO LUÍS	
ANO	POPULAÇÃO (HABITANTES)
1940	85.583
1950	119.785
1960	158.292
1970	265.595
1980	460.320
1991	695.119
2000	870.028
2005	978.824
2007	957.515
2008	986.826

Fonte: IBGE (Censos demográficos 1940-2000. Contagem populacional 2007. Estimativa populacional 2008).

Desta forma, rapidamente a cidade passa a ser cercada de bolsões de pobreza e miséria. São travadas verdadeiras guerras pela posse da terra, e a cada dia só restou à população excluída a ocupação indiscriminada de áreas público e/ ou privadas, cada vez mais distantes do centro e sem nenhuma infra-estrutura condizente a áreas passíveis a habitação e fixação de moradias. Segundo Aroucha (2008, págs. 38-39):

Historicamente, os migrantes que aqui chegaram foram atraídos principalmente pela implantação de grandes indústrias, período em que se iniciou um novo processo de desenvolvimento urbano em São Luís. Os

bairros da periferia incharam e o solo urbano valorizou; as invasões urbanas se tornaram uma realidade incontável; milhares de famílias sobrevivem em condições desumanas, sem educação, saúde, infra-estrutura, saneamento e outros elementos básicos. A cidade expõe ainda uma multidão de desempregados, de vendedores ambulantes, de guardadores de carros, de camelôs, de prostitutas, de menores abandonados vivendo nas ruas, de mendigos e outros personagens semelhantes.

A explosão populacional e a conseqüente urbanização não planejada ludovicense trouxeram uma dívida social cruel e cotidianamente excludente aos mais pobres. A cidade passa a ter uma população que se divide em públicos distintos, residindo em áreas distintas, evidenciando-se a segregação sócio-espacial entre ricos e pobres.

O evidente descontrole da área territorial da cidade se constituiu em um problema que foi agravado com a ausência de planejamento público que visasse atender aos mais pobres. Repentinamente, a cidade se viu tomada por conjuntos habitacionais voltados para a classe média e condomínios fechados para a classe alta. No entanto, aos pobres só restava à ocupação desordenada de áreas periféricas, sendo muitas dessas áreas, de proteção ambiental ou ambientalmente frágeis. A partir do ano de 1970 São Luís passa a ter antigos espaços interligados, conforme relata Ribeiro Júnior (1999, págs. 91 e 92):

São marcos desse fenômeno re-espacializante a construção da Ponte José Sarney, inaugurada em 1970, que encurtaria o caminho da cidade para as praias, enobrecendo uma vasta área do seu território, e a edificação da barragem do rio Bacanga, também concluída no ano de 1970. Abriram-se, assim, duas frentes ocupacionais:

- i) uma, ao Norte, em direção do litoral balneário, futura área nobre da cidade (São Francisco, Renascença, Calhau, Ponta D'areia, São Marcos, Olho D'água), onde os negócios imobiliários ganhavam vultuosidade, setor da economia urbana que adquire notável dimensão então;
- ii) outra, a Sudoeste, região de fraca densidade demográfica, mas que logo se tornaria tradicional zona de ocupação periférica da cidade (Anjo da Guarda, Vila Nova, Fumacê, Vila Embratel, Sá Viana, Vila Maranhão), abrigando parcela crescente da população pobre e, que facilitaria o acesso entre o Porto de Itaqui, o qual, em 1971, seria oficialmente inaugurado e a zona central da cidade, através de uma rodovia de pouco mais de 9 Km.

A cidade é fixada como pólo de atração, e com o passar do tempo a urbe ludovicense se torna segregadora. Os equipamentos de infra-estrutura fixados em seu espaço são provas resistentes ao tempo e a narrativa da história de seu povo. Os gestores públicos a frente da “ilha rebelde”, um dos muitos nomes dados a São

Luís, há muito oprimem a população, visto o distanciamento no diálogo que favoreça a participação popular no planejamento do espaço da cidade.

É notável a ausência de políticas públicas setoriais e de uma política séria de ocupação e ordenamento do território. O solo urbano na verdade foi ocupado por conveniência e padrões de renda. As regras e definições do urbanismo foram simplesmente deixadas de lado e, quando sugeridas, não foram acatadas pelos gestores públicos.

No entanto, Burnett (2008), o mesmo expõe dois modelos de urbanização para São Luís conforme o quadro abaixo:

QUADRO 1
Urbanização em São Luís: períodos para análise

PERÍODOS		FATORES			
		Populacionais socioculturais	Econômicos-financeiros	Político-administrativos	Locacionais e Espaciais
Urbanização Tradicional	1615 a 1750	Início e consolidação da ocupação portuguesa	Núcleo urbano sem funções econômicas significativas	Cidade de conquista, base para penetração no interior	Implantação do forte francês e traçado de Frias de Mesquita
	1750 a 1820	Empresas estrangeiras e migração açoriana	Companhia Geral do Comércio e a produção algodoeira	Alternância com Belém como capital da Província	Valorização da Praia Grande e expansão do traçado de Frias
	1820 a 1900	Baixo crescimento populacional e divisão social do espaço	Expansão industrial e consolidação do parque têxtil	Independência do Brasil e Maranhão Capital da Província	Pólos industriais de urbanização e os códigos de posturas
	1900 a 1965	Novos pólos no interior do Estado e baixo crescimento populacional	Estagnação econômica e integração a economia nacional	Governo republicano e a intervenção de Paulo Ramos	Renovação do centro e plano de expansão de Ruy Mesquita
Urbanização Modernista	1965 a 1980	Migração como principal fator de crescimento populacional	BNH e os grandes projetos nacionais em São Luís: Alumar/ CVRD	Governo José Sarney, modernização administrativa e Governo Militar	Novo eixo de expansão, agregação territorial e PD 1977
	1980 a 2000	Migração interna rural e ocupação ilegal de áreas urbanas	Suspensão de financiamentos e carência de recursos privados	Democratização e eleições municipais	Consolidação dos pólos residenciais de alta e baixa renda, PD 1992

Fonte: Burnett, 2008 (adaptado).

Burnett (2008, pág. 106) ao apresentar os dois modelos de urbanização observados em São Luís, ressalta que:

Os dois tipos de urbanização de São Luís estão assim representados em nossa análise: a urbanização tradicional corresponde aos quatro primeiros períodos, que abrangem de 1615, data da posse definitiva do território pela Coroa Portuguesa, até 1965 com a mudança de eixo de expansão e início da urbanização modernista dividida em duas fases que correspondem a sua implantação e consolidação.

De tais modelos, tradicional e modernista, Burnett é o que mais se aproxima da realidade ao apresentar o fenômeno da urbanização ocorrido na capital maranhense.

3.2 O Plano Diretor de São Luís (Lei 4.669 de 11 de Outubro de 2006)

A cidade de São Luís ao passar a ter uma nova legislação urbanística não o fez por vontade própria e sim no cumprimento de legislação federal vigente: O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). Anteriormente, São Luís possuiu outros planos diretores, no entanto, tais planos caíram em desuso visto o rápido crescimento populacional e territorial no último século.

O plano diretor aprovado no ano de 2006 foi o único do município onde se contou com a participação popular. O processo se deu através de audiências públicas, reuniões setoriais, oficinas de capacitação, audiências setoriais temáticas, e finalmente, em 2006, a realização de uma conferência municipal (com a participação de delegados de diversos setores públicos e representantes da sociedade civil organizada, entre as deliberações estavam a aprovação do texto do Plano Diretor Municipal que foi enviado a Câmara de Vereadores de São Luís para apreciação e aprovação e a eleição dos membros do Conselho da Cidade (1ª gestão).

Visto sob essa ótica, o processo de revisão do Plano Diretor de São Luís, passa a falsa idéia de uma música bem orquestrada. No entanto, muitas divergências foram encontradas entre as leituras técnica e comunitária. Nas audiências e oficinas realizadas nos bairros, as reclamações e/ou sugestões dos

moradores se atinham a maioria das vezes a questões relacionadas à infra-estrutura precária existente nos bairros em que residiam. Muitos dos presentes compareciam as reuniões organizadas pela prefeitura sem a clareza específica do que realmente seria debatido. E em praticamente 100% das reuniões vigorou a linguagem técnica pelos que conduziam os debates, fato que gerava o esvaziamento das reuniões ou a incompreensão dos debates pelos moradores presentes.

Este problema ocasionou um entrave muito grande nas discussões, pois as mesmas não fluíam de acordo com a necessidade da população, e o que era pra ser uma audiência pública ou debate popular, virava uma simples palestra com a exposição de um conjunto de slides com mapas e fotos da cidade.

Eis que surge o Núcleo Maranhense por Plano Diretor Participativo (NMPDP), que através de parceria com o Ministério das Cidades, a Caixa econômica Federal, o Fórum Maranhense das Cidades e diversas instituições da sociedade civil maranhense, integraram a campanha nacional Plano Diretor Participativo no estado. A campanha fazia um acompanhamento dos planos diretores a serem executados no estado e especialmente os municípios da Ilha do Maranhão, a saber: São Luís, São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar. Tais planos foram evidenciados devido à conjuntura sócio-espacial metropolitana que os mesmos projetavam na ocasião.

A iniciativa do NMPDP se deu através de uma nova leitura, muito próxima das necessidades das comunidades de média e baixa renda. O seu trabalho principal foi o de traduzir e interpretar as diretrizes e instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade, a produção de cartilhas e cartazes, e a oferta de cursos de capacitação voltados à temática urbana local. Este trabalho garantiu que inúmeras famílias tivessem acesso a informações reais da cidade e das áreas em que residiam. Através de oficinas e cursos realizados em finais de semana, diversas comunidades foram inseridas na discussão urbana.

O trabalho do NMPDP também enfatizou a capacitação de técnicos municipais de urbanismo, vereadores, prefeitos e demais pessoas envolvidas em processos de elaboração e/ou revisão de planos diretores municipais em todo o estado, e também organizou um “Programa de apoio a gestão urbana” o que garantiu que pessoas em diversos municípios tivessem acesso a informação através de cursos, oficinas, palestras e reuniões com técnicos e moradores. Foi gratificante a participação dessa iniciativa, onde se pôde fazer uma nova releitura da cidade.

O Plano Diretor de São Luís estava sujeito a ser construído sobre um jogo de interesses pessoais, onde muitos interesses coletivos e de interesse público corriam o risco de serem deixados de lado por falta de informação da população. A participação popular traz a tona o caráter de seriedade em torno do referido plano, visto que questões reais passaram a ser debatidas, sendo a cidade pensada de forma prática. A idealização da cidade pensada através de seus próprios habitantes era um sonho a muito requerido e, tal sonho concretizou-se através da gestão democrática e participação popular em muitas esferas de debates da revisão do plano diretor de São Luís.

3.3 Uso e ocupação do solo urbano em São Luís – MA

Os critérios de uso e ocupação do solo urbano em São Luís são desconexos e em muitos casos frutos da ocupação urbana desordenada. As irregularidades presentes no espaço urbano ludovicense não estão restritas aos habitantes de baixa renda. A ausência de uma política disciplinadora do uso do solo em São Luís é vista como um dos grandes entraves para o seu desenvolvimento. Estará à capital maranhense fadada a estagnação no espaço-tempo?

O plano diretor aprovado em 2006 traz em seu bojo uma visão sistêmica da cidade, onde aspectos não podem ser tratados de forma isolada. Questões setoriais foram debatidas, sendo a questão uso e ocupação do solo recebido certo desmerecimento. Como se este tópico fosse apenas gerar mapas, cartogramas, níveis de construção e cotas de adensamento por si só, num passe de mágica.

Este é o lado obscuro do plano diretor: temas pouco vistos e quase não debatidos. Os representantes da prefeitura de São Luís enfatizavam um discurso de alto nível técnico, em apresentações enfadonhas, resultando em nada menos do que a dúvida e a complexidade. O conteúdo era tido como inatingível, e muitos atores sociais realizavam reuniões em suas residências para debater e traduzir essas informações “obscuras” apresentadas nas oficinas e audiências temáticas. Em todo o caso, a proposta da lei municipal do plano diretor só foi apresentada a população na Conferência de Aprovação do Plano Diretor realizado em outubro de 2006, dias antes de ser enviada a câmara municipal. Tal atitude por parte do executivo

municipal frustrou planos e ações dos inúmeros movimentos sociais em realizar um amplo debate sobre a referida proposta de lei.

O modelo adotado em São Luís de uso e ocupação do solo urbano se deu de forma a se estabelecer um macrozoneamento técnico dividido em 05 (cinco) macrozonas, a saber: Macrozona de Requalificação Urbana; Macrozona Consolidada; Macrozona em Consolidação 1; Macrozona em Consolidação 2; e Macrozona de Qualificação.

No tocante o disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano em São Luís, o corpo do plano diretor contempla os artigos 33 a 39, e os mesmos discorrem sobre as macrozonas já citadas, o seu estabelecimento, configuração, e se limitam a definir características gerais e conceituais de cada macrozona. Uma visão muito pobre, sendo o tema bastante complexo.

O macrozoneamento urbano proposto foi alvo de duras críticas no decorrer da Conferência de Aprovação do Plano Diretor, visto as macrozonas estabelecidas apresentarem em sua composição distorções socioeconômicas e espaciais entre os bairros que as integravam. A heterogeneidade nos recortes das macrozonas falava bem mais alto entre os atores sociais, pois, os mesmos não vislumbravam características de pertencimento a estas áreas da cidade da forma como lhes era apresentado.

O estabelecimento de tais macrozonas não obedeceu a critérios sociais em sua formulação. O objetivo do estabelecimento das macrozonas foi o de espacializar diversas regiões da cidade e numa perspectiva futura o de aplicar conjuntos de instrumentos urbanísticos e tributários a grandes grupos de bairros. No entanto, a saga corrompeu-se quando não se levou em conta os critérios sócio-espaciais das regiões delimitadas como macrozonas, criando situações únicas e propostas totalmente absurdas. Como o da inserção na macrozona consolidada de um bairro cujo não havia o status de bairro consolidado, e sim pertencente a uma área carente de infra-estrutura e consolidação.

Na prática, a inserção de bairros e áreas periféricas da cidade em macrozonas consolidadas e em consolidação, garantiria a diminuição na aplicação de recursos públicos nessas áreas e, sim nas áreas demarcadas como zonas de qualificação e requalificação urbana. Uma forma de mascarar a realidade, sendo exemplo de má gestão pública.

Um típico exemplo da urbanização modernista (BURNETT, 2008) é o bairro do São Francisco e entorno. Bairro consolidado com a presença de inúmeros equipamentos e serviços urbanos públicos e privados. Bem servido ao longo dos anos por ser próximo ao centro onde após 1970 com a construção da Ponte José Sarney, passou a ser uma continuação do centro urbano, dando lugar a novos espaços centrais e novas urbanidades. A cidade passou por um novo momento, e novas áreas puderam ser ocupadas e transformadas mediante as relações de consumo individuais e coletivas.

São Luís no decorrer do tempo passou a congregar múltiplas funções em seu espaço, e a exhibir, uma significativa parcela de habitantes de alta e média renda, o que garante a cidade o status de um centro consumista que cotidianamente requer espaços qualificados e estruturados com moradia digna, centro de circulação de pessoas, serviços e mercadorias. Infelizmente, nem todos os seus habitantes tem acesso a essa máxima.



FIGURA 04 - Palafitas próximas ao centro de São Luís. Rio Anil.
Fonte: Governo do Estado do Maranhão, 2008.

Como é o caso dos moradores de baixa renda que durante décadas ocuparam irregularmente as franjas dos rios Anil e Bacanga. As palafitas passaram a ser um cartão postal de péssimo gosto entre os habitantes ludovicenses. O

mercado imobiliário não estava aberto a todos, e a forma da população de baixa renda obter moradia, foi à ocupação desordenada de vazios periféricos e áreas ambientalmente frágeis.

Atualmente o governo do estado juntamente com o governo federal estão a transformar esse cenário desolador com as obras de infra-estrutura do PAC Maranhão. O espaço onde antes havia palafitas (símbolos da humilhação e pobreza recorrente) está a ser transformado num grande conjunto de blocos de apartamentos populares.

As inúmeras divergências das leituras (comunitária e técnica) evidenciam um grande descaso durante o processo de elaboração do Plano Diretor de São Luís, o que resultou em: inconsistência na definição e delimitação das macrozonas urbanas apresentadas no plano diretor municipal, e na aplicação de conjuntos de instrumentos urbanísticos e tributários a regiões formadas por bairros distintos, com especificidades e problemáticas próprias, o que nos leva a desacreditar a aplicabilidade do referido plano.

Desta forma, a cidade de São Luís atualmente é um espaço caótico mal planejado, sendo um dos seus maiores problemas a falta de espaço para abertura de novas vias de circulação e/ou ampliação das vias já existentes e o déficit de moradias. A circulação de pessoas e veículos na capital maranhense está comprometida e é um dos grandes problemas a serem resolvidos na cidade, visto o adensamento das áreas nobres e próximas ao centro e a expansão assustadora das áreas periféricas.

Enfim, a intenção de utilização genérica de instrumentos urbanísticos e tributários a regiões da cidade tidas como macrozonas urbanas, mal distribuídos e simplesmente listados em Plano Diretor Municipal não garante a aplicabilidade da lei municipal que disciplina o uso do solo urbano ludovicense através do seu macrozoneamento.

A população prossegue pensando que ajudou a construir uma legislação clara e concisa, quando na verdade não passa de uma colcha de retalhos mal costurada. A utopia da cidade planejada foi mais uma vez barrada pela gestão conduzida politicamente. Por mais que se entenda a cidade como um espaço democrático, os representantes do povo em São Luís propuseram e aprovaram mudanças significativas no texto da lei do plano diretor que foi enviado a câmara municipal.

3.4 Evidências de um plano diretor que já nasceu desgastado

Falar do Plano Diretor de São Luís é falar de angústias decorridas nos anos de 2005 e 2006. Na prática o plano diretor de São Luís foi discutido de forma precária com a população. Através da prefeitura ouve apenas uma seqüência de audiências em alguns bairros da cidade, o que não representa uma atitude democrática de planejar a cidade. Tal plano foi apenas debatido de forma real já as vésperas de seu envio a câmara e aprovação da lei municipal. O que nos mostra a orquestração de ações e atitudes não muito claras contrárias aos interesses da população de São Luís.

Um plano que nasceu em formato genérico e sem características próprias que permitam a sua aplicação direta e funcionalidade. Não que o referido plano diretor haja sido amaldiçoado a ser formalmente engavetado e esquecido até a sua próxima revisão, que por lei está prevista para ocorrer no ano de 2016.

Todavia, a participação restrita da população no processo de elaboração da lei que definiu a política urbana no município, se deu como forma de gerar um entrave político-social. A realização de audiências, reuniões, oficinas, etc., em caráter altamente técnico de certa forma garantiu um esvaziamento de tais espaços de discussão e aprimoramento do referido plano.

A população em si na ocasião muito falava e muito ouvia falar de: estatuto da cidade, plano diretor, política urbana, função social da cidade, gestão democrática, instrumentos urbanísticos e tributários, entre outros temas correlacionados. Só que havia um problema. Grande parte da população não sabia o que realmente significavam os termos anteriormente citados.

Tal problema foi percebido nas oficinas de capacitação realizadas pelo Núcleo Maranhense por Plano Diretor Participativo (NMPDP) em parceria com o Ministério das Cidades e outros órgãos. O NMPDP através do seu programa de capacitação popular em política urbana objetivava capacitar à população nos pontos que demandavam maior debate quanto ao Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade de efetivação dos planos diretores municipais até o dia 10 de outubro de 2006 aos municípios brasileiros acima de vinte mil habitantes. Dentre outros objetivos o NMPDP tinha o de averiguar a situação dos planos diretores em andamento no

estado do Maranhão e, caracterizar se os mesmos eram participativos ou não e ainda firmar parcerias sociais que garantissem critérios de participação popular.

A iniciativa de debates e capacitação popular na temática urbana nasceu do próprio povo ludovicense, através do NMPDP e dos atores sociais ligados diretamente a ele, fato que os permitiu alcançar bons índices se levarmos em conta as áreas da cidade que foram alcançadas e o perfil da população participante do projeto. Em São Luís foram realizadas palestras, oficinas de capacitação, cursos a técnicos municipais, etc.

Tais iniciativas foram louváveis, no entanto, não foram suficientes a garantir a massificação dos conteúdos e conceitos urbanos à população em geral. São Luís necessitava discutir, revisar e aprimorar a lei que definia em geral a política urbana municipal. No entanto, a Prefeitura Municipal de São Luís apresentou um ineficiente programa de capacitação popular e as vésperas da data limite concedida pelo Estatuto da Cidade (promulgado no ano de 2001) para a aprovação do plano diretor.

Cinco anos se passaram, a cidade de São Luís não estava preparada para discutir a revisão do seu plano diretor de forma institucional, política, social, transparente e pública. Tal discussão só se deu, devido à pressão que organismos de representação popular passaram a demonstrar de forma pública (principalmente em informativos, programas de rádio, conferências de políticas públicas setoriais: cidades, jovens, mulheres, meio ambiente etc.) que o Estatuto da Cidade deveria ser cumprido e o que o prazo de revisão do plano diretor municipal incorria em obrigatoriedade de cumprimento de lei federal e, o seu não cumprimento imputava em improbidade administrativa aos gestores públicos municipais, bem como, diversas restrições ao município e a sociedade.

A partir deste fato, o cenário foi de certo modo alterado. Contudo, não poderia ser celebrado como uma grande vitória popular. A eleição do Conselho da Cidade (CONCID) realizado em “Conferência Municipal da Cidade” em 2005 trouxe novas expectativas, no entanto, a efetivação do referido conselho e a posse de seus conselheiros foi arquivada e ligeiramente esquecida por mais de um ano, fato que engessou a discussão sobre o plano diretor municipal.

São Luís ainda necessita despertar do limbo angustiante da ausência de planejamento do seu espaço territorial. Como ente municipal as forças investidas para tal ato não se firmaram satisfatórias. O que certamente gerou a insatisfação de

seu povo através de manifestações contrárias nos múltiplos espaços de debates e divulgação nas diversas esferas dos movimentos sociais organizados.

Desde o início das discussões preliminares da revisão do Plano Diretor de São Luís, se tinha uma idéia angustiante que a nau fracassaria na jornada de modificações do planejamento da cidade. Hábitos antigos e velhas políticas nas mãos de gestores que se auto-intitulavam representantes do novo e do moderno.

Dessa forma, a capital maranhense teve seus planos e objetivos frustrados com a definição de grupos de instrumentos urbanísticos e tributários a áreas da cidade escolhidas sem o devido esclarecimento em audiências públicas, não evidenciando critérios sócio-econômicos específicos de cada comunidade urbana, principalmente as de entorno central e áreas periféricas

4. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM SÃO LUÍS-MA: dos tipos de macrozoneamento

O Plano Diretor de São Luís prevê um sistema de macrozoneamento múltiplo, que inclui as características urbanas, rurais e ambientais da cidade. O artigo 22 do referido plano ressalta que:

Art. 22 - O uso do solo consiste em diferentes formas de utilização do território, resultante de processos de ocupação espontânea ou de planejamento geridos pelo Poder Público, que podem se classificar de distintas maneiras, tais como: institucional, comercial, industrial, residencial, agrícola, pecuário, entre outros.

Parágrafo único – A política de uso e ocupação do solo do Município será subsidiada pelo Mapa de Vulnerabilidade Sócio-ambiental, que indicará as áreas potenciais de risco geológico, voltadas para melhoria da qualidade de vida da população, a ser elaborado no prazo de 90 (noventa) dias contados a partir da aprovação deste Plano Diretor.

O Plano Diretor de São Luís surgiu em meio aos debates político-sociais e visava dar uma resposta as inquietações sociais, no momento na mídia.

A referida lei, no entanto foi promulgada como uma lei genérica e que em perfil não apresentou nenhum produto técnico específico, e para isso dava um prazo de 90 (noventa) dias após a promulgação do mesmo para a elaboração de um mapa de Vulnerabilidade Sócio Ambiental, para servir como instrumento técnico que balizaria as normas de uso e ocupação do solo urbano e rural na capital maranhense.

No artigo 24 a lei nº. 4669 de 11 de outubro de 2006 expressa que:

Art. 24. O uso do solo urbano e rural do Município será definido sob a perspectiva da conservação urbana integrada, orientado pelas seguintes diretrizes:

I - valorizar a diversidade dos ambientes da cidade, com especial atenção aos elementos naturais, à infra-estrutura e aos serviços como elementos de integração entre estes diferentes ambientes, capazes de dotarem o tecido urbano de sentido e coesão;

II - buscar o adequado balanço dos níveis de transformação e continuidade dos ambientes urbanos, mantendo a perspectiva nas possibilidades de manutenção da riqueza e da diversidade ambiental a partir dos processos atuais de transmissão e consumo da cidade;

III - identificar os valores presentes nas estruturas ambientais urbanas, apreendendo o quanto essas estruturas estariam consolidadas, pela continuidade de seus valores, e determinando o nível das intervenções nas mesmas;

IV - considerar a importância da cultura urbana, ou seja, das diversas maneiras de viver na cidade, das referências imateriais, e suas relações com os espaços construídos, reconhecendo diferentes urbanidades na cidade.

Na verdade, tais diretrizes de conservação urbana integrada foram propostas como uma maneira de propor critérios de conservação do espaço e ao monitoramento de suas formas sócio-espaciais e um constante acompanhamento do Plano Diretor em questão.

De certo, destacar pontos antes não apreciados em forma de lei antes, (tais como: níveis de transformação e continuidade de ambientes urbanos, valores ambientais, importância da cultura urbana, bens imateriais, etc.), deixou o plano diretor de São Luís com características modernas, ocasionando uma aproximação às tendências da Geografia Urbana Moderna.

A partir do artigo 25, passa-se a tratar do Macrozoneamento a ser adotado em São Luís, a saber, um macrozoneamento dotado de 3 (três) facetas: ambiental, urbano e rural. O cruzamento das informações destas interfaces certamente geraria um sistema que nos mostraria a realmente São Luís em sua realidade. Seus problemas. Seus conflitos. Suas áreas de expansão e estagnação sócio-econômica. Dentre outros cenários que poderiam surgir entre as muitas variáveis e perfis.

4.1 Do Macrozoneamento Ambiental

No tocante ao macrozoneamento ambiental, o plano diretor de São Luís versa as seguintes informações:

Art. 27. O Macrozoneamento Ambiental divide-se em dois grupos, com características específicas:

- I - Áreas de Proteção Integral;
- II - Áreas de Uso Sustentável.

Art. 28. Áreas de Proteção Integral são áreas definidas pela legislação federal como Áreas de Preservação Permanente ou como Unidades de Proteção Integral.

§ 1º O objetivo das Áreas de Proteção Integral é preservar a natureza e os recursos hídricos permitindo apenas os usos voltados à pesquisa, ao eco turismo e à educação ambiental, quando previstos em lei específica.

§ 2º Compõem a Área de Proteção Integral:

- I – Áreas de Proteção Permanente – APPs definidas nos termos da legislação federal e que incluem as dunas, mananciais e fundos de vales, incluindo as matas ciliares, e áreas de mangue;
- II - a Estação Ecológica do Sítio Rangedor;
- III – o Parque Estadual do Bacanga.

....

Art. 29. Áreas de Uso Sustentável são áreas destinadas a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade de forma socialmente justa e economicamente viável.

§ 1º O objetivo das Áreas de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais.

§ 2º Compõem a Área de Uso Sustentável:

- I - Área de Proteção Ambiental do Maracanã;
- II - Área de Proteção Ambiental do Itapiracó;
- III - o Parque Ecológico da Lagoa da Jansen;
- IV - o Sítio Santa Eulália;
- V - os Parques Urbanos do Bom Menino, do Diamante e do Rio das Bicas;
- VI - Áreas de Praias;
- VII - Áreas de Recarga de Aquífero;

No entanto, as áreas discriminadas nos artigos acima se encontram densamente povoadas e/ou loteadas.

Este fato gera um contra-senso, quando se insiste em ainda delimitar áreas como de caráter ambiental, sendo que as mesmas não possuem mais tais características em parte ou no todo.

Exemplo disto é parte da APA (Área de Proteção Ambiental) do Itapiracó que conta com parte de sua área em processo de urbanização em consolidação, apresentando unidades habitacionais e prédios públicos.



FIGURA 5 - Centro de saúde no interior da APA do Itapiracó
Fonte: Ferreira, Élide Rejane de Jesus (2006).

Este é apenas um dos muitos exemplos que demonstra o conflito de uso do solo em áreas que deveriam ter suas características ambientais preservadas e/ou recuperadas.

No entanto, quando parte do próprio poder público a instalação de um “centro de saúde” em uma área de proteção ambiental, é porque a problemática vai mais além. E fica o poder público sem perfil de idoneidade para cobrar da população, ao mesmo tempo em que é cobrado na ausência de instrumentos urbanos públicos na área setoriais de: saúde, educação, segurança, transporte, etc.

Outro exemplo conflitante de áreas ambientais e uso desordenado do solo urbano é o do Parque Estadual do Bacanga. O referido parque atualmente tem o seu entorno ocupado por invasões populares, bem como boa parte da sua área propriamente dita, ocasionado, um devido descontrole ambiental da região (acúmulo de lixo, retirada de mata ciliar, poluição das nascentes, diminuição da lâmina d’água da Represa do Batatã, e adensamento populacional).



FIGURA 6 – Assentamento espontâneo em área de proteção ambiental. Parque Estadual do Bacanga.

Fonte: Brito, José Francisco Belfort. São Luís, 2006.

Tais áreas de proteção ambiental já estavam em condição de conflito de uso do solo a época da revisão e promulgação do Plano Diretor de São Luís, no entanto, tais problemas foram de certo desconsiderados e não levados a pauta das discussões que requeriam maior atenção. Tem-se em mente que a população relacionada a essas áreas pode não ter participado dos debates e audiências públicas ou de certa forma revelar o grande descaso por parte do poder público e equipe técnica da Prefeitura Municipal de São Luís.

4.2 Do Macrozoneamento Urbano

O macrozoneamento urbano de São Luís está constituído por 05 (cinco) macrozonas com características e funcionalidades específicas na maioria dos

bairros que formam cada conjunto. Segundo o Plano Diretor de São Luís o macrozoneamento urbano foi classificado da seguinte forma:

Art. 33. Na área urbana de São Luís ficam estabelecidas as seguintes macrozonas:

- I - Macrozona de Requalificação Urbana;
- II - Macrozona Consolidada;
- III - Macrozona em Consolidação - 1;
- IV - Macrozona em Consolidação - 2;
- V – Macrozona de Qualificação.

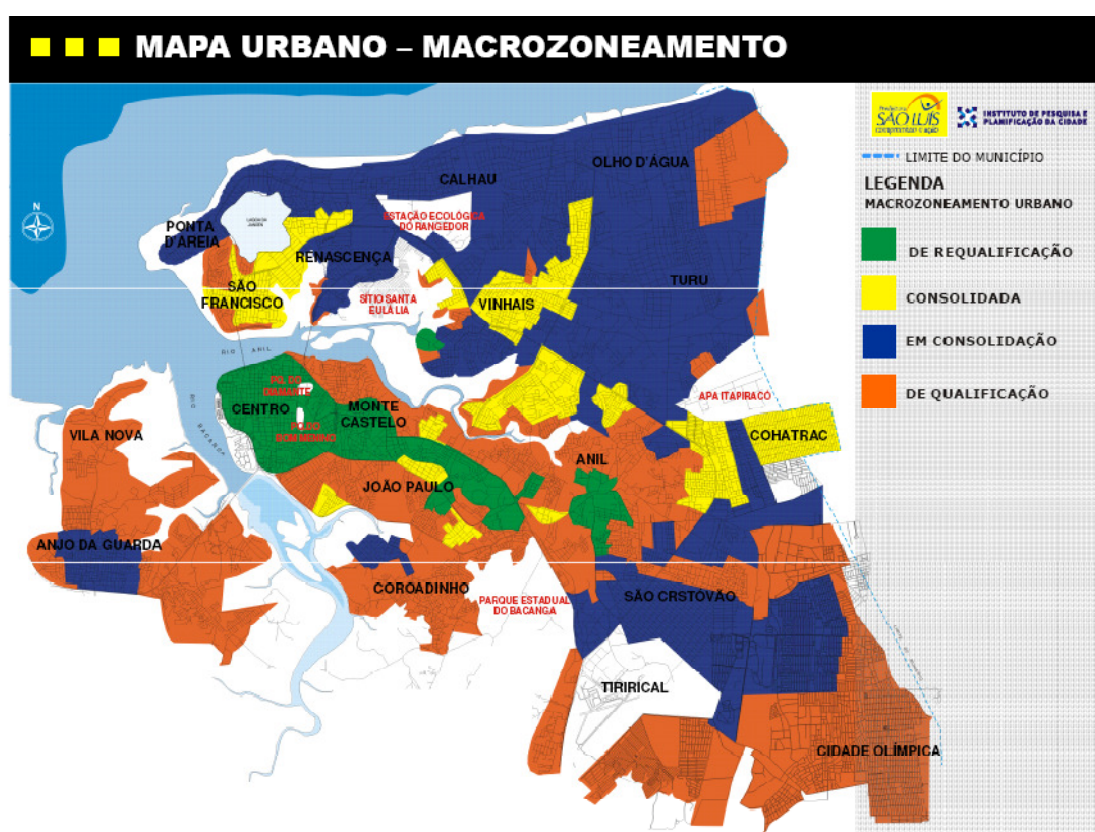


FIGURA 7: Proposta de macrozoneamento apresentada à sociedade pela Prefeitura Municipal de São Luís em 2006.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís, 2006.

Na FIGURA 7, demonstra-se a proposta de macrozoneamento apresentada no decorrer do processo de discussão das audiências temáticas do plano diretor de São Luís, diferentemente do que foi aprovado de fato (ver ANEXO A).

Para cada macrozona foi estabelecido um conjunto de características, objetivos, instrumentos urbanísticos e tributários e a definição da sua composição através de listagem de bairros da cidade. Igualmente, os critérios para a escolha dos

conjuntos de instrumentos a serem aplicados nas macrozonas se deu de forma aleatória, e sem a participação da sociedade. Entre as muitas particularidades das macrozonas identifica-se a descontinuidade das mesmas no espaço urbano de São Luís, ou seja, a mesma macrozona é composta por diversas partículas no espaço da cidade, gerando novos recortes e composições do tecido urbano.

No entanto, encontramos casos singulares e difíceis de serem elucidados, visto que alguns bairros não têm muitas ligações sociais, econômicas e/ou culturais. A definição de cada macrozona foi imbuída em um conceito urbanístico que transmite as deficiências ou qualidades de cada macrozona urbana.

Infelizmente, a lei do Plano Diretor de São Luís, não contempla as informações pertinentes ao seu zoneamento. Consta apenas o seu macrozoneamento, sendo o seu zoneamento passível de legislação específica própria (que foi discutida e alterada no decorrer do ano de 2006 de forma isolada das discussões do plano diretor).

4.2.1 – Macrozona de Requalificação Urbana

A Macrozona de Requalificação Urbana é composta pela área central da Cidade de São Luís e o seu entorno. A diversidade histórica representada no vasto casario colonial português e fachadas de casarões em azulejaria portuguesa garantiram a São Luís o título de Patrimônio Cultural da Humanidade concedido pela UNESCO. Na Macrozona de Requalificação observa-se em sua composição uma área de central, de alto valor histórico (FIGURAS 8 e 9), com um cenário e padrão construtivo histórico colonial, apresentando tombamento estadual, nacional, internacional. Contém bairros de ocupação mais antiga, onde se observa o esvaziamento de áreas centrais e seu entorno, devido à infra-estrutura não satisfatória a manutenção de áreas residenciais e comerciais (Ver QUADRO 02).



FIGURA 8 - Centro Histórico de São Luís/ Rua da Estrela.
Fonte: BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort, São Luís, 2009



FIGURA 9 - Centro Histórico de São Luís
Fonte: BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort, São Luís, 2008.

Um dos fatores que mais desperta a atenção são os instrumentos definidos em lei para tal macrozona. Principalmente o Direito de Preempção, instrumento listado no Estatuto da Cidade. O Direito de preempção, nada mais é do que o direito de preferência por parte da prefeitura na aquisição de imóveis de terceiros. Porém, os perímetros e coordenadas dos imóveis, lotes ou quadras que previamente se enquadram no interesse do órgão público municipal não estão listados no corpo da lei, ocasionando dúvidas entre a população no momento de compra e venda de imóveis nessa macrozona, ou na transferência de imóveis e no recolhimento do Imposto de Transferência de Bens Intervivos (ITBI).

QUADRO 02
Macrozoneamento Urbano de São Luís - Áreas de Requalificação.

MACROZONEAMENTO URBANO DE SÃO LUÍS			
ÁREAS DE REQUALIFICAÇÃO			
CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	BAIRROS
<ul style="list-style-type: none"> - Áreas com boa infraestrutura, mas que passam por processo de esvaziamento populacional; - Algumas dessas áreas, possuem valor histórico e arquitetônico; - O nível de escolaridade predominante dos moradores é o ensino médio; - Alguns bairros apresentam população com renda média e alta (Apicum e Centro), embora a maioria apresente renda baixa; - Precisam de incentivos que estimulem os investimentos imobiliários. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar a Habitação de Interesse Social, a produção imobiliária, o comércio e serviços; - Preservar o patrimônio cultural construído; - Melhorar a qualidade dos espaços públicos; - Reorganizar a infraestrutura e o transporte coletivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Outorga Onerosa com valor mais baixo, exceto nas áreas que possuem valor histórico e arquitetônico, nas quais não se aplicará esse instrumento; - Operações Urbanas Consorciadas; - Parcelamento, edificações e utilização compulsórios; - IPTU progressivo; - Transferência do direito de construir; - Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública; - Direito de preempção; - Usucapião especial de imóvel urbano; - Direito de superfície; - Estudo de impactos de vizinhança. 	<p>Apicum, parte do Anil, parte da Camboa, Centro, Coréia, Desterro, Diamante, Fabril, Goiabal, Lira, Madre Deus, Vila Passos, Retiro Natal, Monte Castelo, Bom Milagre, Apeadouro, Caratatiua, Barreto, Jordoa, Outeiro da Cruz, Radional, parte do Vinhais Velho, parte de Ivar Saldanha.</p>

Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís. Plano Diretor Municipal (2006).

No Plano Diretor de São Luís a Macrozona de Requalificação inteira foi declarada área de preempção, e as transações imobiliárias que não observarem o ditame legal municipal, incorrem em ilegalidade e possível anulação de contratos imobiliários de compra, venda e/ou transferência, caso a Prefeitura tenha interesse na compra de determinado imóvel que foi vendido sem a devida comunicação ao

órgão municipal competente. No entanto, são pouquíssimos os cidadãos que intentam ou tem conhecimento dessa delicada situação.

Bernardi (2007, pág. 34) destaca que “a cidade de São Paulo passou a adotar o direito de preempção em seu plano diretor, tendo o cuidado de delimitar geograficamente as áreas de real interesse do município em adquiri-las”. Listar um instrumento urbanístico por listar não é uma boa ferramenta de planejamento urbano, o que mostra cada vez mais o perfil capenga do Plano Diretor de São Luís.

4.2.2 Macrozona Consolidada

Esta macrozona abrange uma área da cidade que dispõe de infraestrutura e urbanização significativa. Os bairros que a integram em sua grande maioria são conjuntos habitacionais das décadas de 70 (setenta) e 80 (oitenta), com população de classe média, geralmente composta por funcionários públicos e profissionais liberais.



FIGURA 10 - Vista parcial do Bairro do São Francisco.

Fonte: BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort. São Luís, 2008

Por ser uma área que detém certa infra-estrutura estabelecida no decorrer do processo de expansão urbana e a abertura de novos bairros através da construção de conjuntos habitacionais (geralmente para servidores públicos estaduais) apresenta uma valorização imobiliária significativa. Também sendo observado em vários pontos, vazios urbanos frutos da especulação imobiliária recorrente.

QUADRO 03
Macrozoneamento Urbano de São Luís - Áreas Consolidadas.

MACROZONEAMENTO URBANO DE SÃO LUÍS ÁREAS CONSOLIDADAS			
CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	BAIRROS
<ul style="list-style-type: none"> - São áreas com boa infra-estrutura e boas condições de urbanização; - Caracterizam-se pelo adensamento e pela verticalização de construções em algumas áreas; - São áreas habitadas por população de renda média ou alta e bom nível de escolaridade; - Apresentam saturação da malha viária em alguns pontos. São áreas valorizadas no mercado imobiliário. 	<ul style="list-style-type: none"> - Controlar o adensamento construtivo e a saturação da malha viária; - Estimular o adensamento, onde for possível, com habitação de mercado popular ou de interesse social, para aproveitar melhor a infra-estrutura e equilibrar a relação entre oferta de empregos e moradia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Outorga onerosa mais cara que no resto da cidade para construções não-residenciais e mais barata para Habitação de Mercado Popular; - Parcelamento, edificações e utilização compulsórios; - IPTU progressivo; - Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública; - Estudo de impacto de vizinhança; - Direito de preempção; - Transferência do direito de construir; - Contribuição de melhoria; 	Parque Amazonas, Filipinho, Sítio Leal, Cutim Anil, parte do Angelim, parte Bequimão, Maranhão Novo, Ipase, Cohab Anil I, Cohab Anil II, Cohab Anil III, Cohab Anil IV, Cohatrac I, Cohatrac II, Cohatrac III, Cohatrac IV, Primavera (perto do Cohatrac), Conj. Anil IV – Centauros, Jardim de Fátima, parte da Cohama, Cohajap, Cohaserma, Cohaserma II, Vinhais VI, Conj. Habitacional Vinhais, Cohafuma, parte do Renascença, parte do São Francisco, parte da Alemanha, parte do João Paulo, Parte do Cruzeiro do Anil.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís. Plano Diretor Municipal (2006).

Novamente entre os instrumentos urbanísticos aplicados figura o direito de preempção destinado a aplicação de uma macrozona em sua totalidade sem distinção de marcos e referenciais cartográficos de áreas de intenção de aquisição pelo ente municipal. No entanto, destaca-se outro instrumento, que é a “Contribuição de Melhoria” (QUADRO 03). Segundo afirma Oliveira (2005, pág. 38):

A contribuição de melhoria é uma das espécies tributárias, ao lado dos impostos e taxas. Encontra-se prevista no artigo 81 do Código Tributário Nacional. É instituída de modo a recuperar para os cofres públicos, ao menos parcialmente, os recursos aplicados em obras públicas que tenham gerado valorização imobiliária. Sua incidência ocorre em função de cada imóvel beneficiado, na medida do acréscimo do seu valor venal.

Esta contribuição visa à devolução de investimentos públicos que tenham causado valorização imobiliária. Por exemplo, a pavimentação asfáltica de uma rua ou bairro, a revitalização de um córrego, a implantação de um posto médico avançado, ampliação de vias urbanas, etc. Em todos os casos em que o investimento público trouxer valorização imóvel, e tal fato for reconhecido como acréscimo em seu valor venal é passível de contribuição de melhoria. O critério estabelecido para que este instrumento fosse destinado a esta área foi de caráter sócio-econômico visto o perfil dos moradores da região, onde é válido ressaltar que após a implantação do plano diretor este instrumento ainda não foi colocado em prática. Mexer com o bolso do contribuinte pode ser fácil, mas os resultados nem sempre são satisfatórios a administração municipal, principalmente em ano eleitoral.

4.2.3. Macrozona em Consolidação 1.

Esta macrozona tem o seu charme e beleza cênica (natural e artificial), contrastando com áreas periféricas ao seu entorno.

É uma área dotada de infra-estrutura urbanística e turística, por estarem localizados nesta região as praias mais freqüentadas da ilha e grande parte dos empreendimentos hoteleiros e condomínios verticais e áreas residenciais de altíssimo padrão imobiliário.

Segue alguns modelos desse padrão de ocupação urbana e especulação imobiliária (FIGURAS 11, 12 e 13).



FIGURA 11 - Ocupação horizontal e vertical na Ponta do Farol, São Luís.
Fonte: BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort, 2008.



FIGURA 12: Verticalização observada na Ponta D'Areia e entorno, São Luís.
Fonte: BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort, 2008.



FIGURA 13 - Avenida Litorânea: verticalização e espaços de lazer.
Fonte: BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort, 2008.

Apesar de o Plano Diretor de São Luís classificar a referida área como detentora de “infra-estrutura incompleta”, novamente estão listados os instrumentos “direito de preempção” e “contribuição de melhoria” (QUADRO 04). No entanto destaca-se o instrumento “Usucapião Especial de Imóvel Urbano”. Bernardes (2005, pág.18) destaca que no tocante à Usucapião Especial de Imóvel Urbano:

Esta questão já havia sido tratada na Constituição Federal de 1988. Áreas urbanas não superiores a 250 m², ocupadas sem oposição e ininterruptamente por mais de cinco anos, dão ao possuidor o direito de adquirir seu domínio. Algumas alterações importantes, no entanto, foram introduzidas pelo Estatuto da Cidade.

Bernardes ainda evidencia que o Estatuto da Cidade traz a ampliação do “conceito de imóvel urbano” e também o “conceito de usucapião coletivo em áreas urbanas com mais de 250 m² ocupadas por várias famílias de baixa renda, onde não seja possível identificar a porção de terreno ocupada por cada possuidor”.

QUADRO 04
Macrozoneamento Urbano de São Luís – Áreas em Consolidação 1

MACROZONEAMENTO URBANO DE SÃO LUÍS ÁREAS EM CONSOLIDAÇÃO 1			
CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	BAIRROS
<ul style="list-style-type: none"> - São áreas com certa qualidade urbanística, mas que apresentam infra-estrutura incompleta; - Possuem espaços urbanos com potencial para o adensamento e verticalização; - São áreas habitadas por população de renda média e alta e bom nível de escolaridade; - São áreas atrativas e valorizadas no setor imobiliário. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disciplinar a ocupação, controlando o adensamento construtivo e garantindo a qualidade ambiental; - Estimular a implantação de habitação de mercado popular ou de interesse social; - Complementar o tecido urbano, aproveitando o potencial paisagístico e cumprindo a função social da propriedade; 	<ul style="list-style-type: none"> - Outorga onerosa com valor mais alta; - Direito de preempção; - Parcelamento, edificações e utilização compulsórios; - IPTU progressivo; - Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública; - Projeto de urbanização local; - Usucapião especial de imóvel urbano; - Concessão do direito real de uso; - Contribuição de melhoria. 	Ponta D'Areia, Conjunto São Marcos, São Marcos, Ponta do Farol, Parte do Renascença, Parte do Jaracaty, Parte do Santa Eulália, Parte do Calhau, Parte do Olho D'Água.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís. Plano Diretor Municipal (2006).

Outro ponto interessante nesta macrozona é a total indefinição dos bairros que compõem a mesma. Vamos nos ater ao texto a seguir: “Ponta D’Areia, Conjunto São Marcos, São Marcos, Ponta do Farol, Parte do Renascença, Parte do Jaracaty, Parte do Santa Eulália, Parte do Calhau, Parte do Olho D’Água”.

Em um erro que se torna recorrente, visto a ausência de definições ou referenciais cartográficos que realmente definam a que “parte” do bairro “a”, “b” ou “c” é essa que trata a lei do Plano Diretor de São Luís. Tal problema também é visto nas duas macrozonas anteriormente apresentadas, todavia, essa é a de maior inconsistência e ausência de informações.

Não que a situação seja de todo pessimista e insista-se em apenas apresentar os pontos fracos e deficientes do plano diretor, mas as evidências expostas são de gênero que “beiram” o absurdo em um documento relativamente técnico elaborado por técnicos.

Pergunta-se onde foi parar toda aquela conversa de preservação do debate e do nível técnico, bem como a preocupação da equipe técnica do plano diretor em manter os dados obtidos através da leitura técnica? Tudo muito técnico, que em uma observação simples não resultou num plano diretor de qualidade e que

tenha aplicabilidade e funcionalidade. Será que foi uma grande perda de tempo a movimentação dos atores sociais ao redor da discussão da política urbana em São Luís? Dúvidas.

4.2.4 Macrozona em Consolidação 2.

Esta macrozona tem um perfil misto. Pobres e ricos ocupando espaços muito próximos, mas sem relações sociais definidas. Apesar de ser uma região conhecida por seus conjuntos habitacionais e condomínios fechados de classe média e alta, revelando áreas com excelente infra-estrutura oriunda parcialmente da iniciativa privada, também pode ser observado a presença de inúmeras ocupações espontâneas, geralmente ao redor dos conjuntos habitacionais, composta por moradias sub-normais (barracos de taipas, madeira, papelão, lona etc.).

Problemas gerados com o adensamento populacional desta área necessitam de investimentos em transportes, novas vias de acesso, saneamento e esgotamento sanitário, entre outros.

Mais uma vez o direito de preempção é listado entre os instrumentos a serem aplicados em determinada área da cidade. Até parece que a área urbana da cidade inteira foi definida como área de preferência da Prefeitura Municipal de São Luís. Relatando dessa forma, parece até uma piada sem graça, porém, tal situação é o que está evidenciado no texto da lei do plano diretor.

Entre os instrumentos listados e passíveis de aplicação, encontra-se um item que devidamente não há de ser considerado um instrumento, é o “Projeto de urbanização local”. O projeto é em si uma ferramenta de planejamento e reorganização do território e em seu bojo poderá conter os instrumentos urbanísticos e tributários para a área em questão, e sua devida reurbanização. Todavia, é necessário atinar para o fato de se ter a preocupação que o referido projeto esteja voltado às populações de baixa renda que ocupem áreas frágeis e/ou de conflito de posse, ou uso e ocupação do solo.

QUADRO 05
Macrozoneamento Urbano de São Luís – Áreas em Consolidação 2

MACROZONEAMENTO URBANO DE SÃO LUÍS ÁREAS EM CONSOLIDAÇÃO 2			
CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	BAIRROS
<ul style="list-style-type: none"> - São áreas com boa infra-estrutura e certo grau de urbanização, mas que requerem qualificação urbanística; - São áreas com grande potencial para o adensamento e para a verticalização. - São áreas habitadas tanto por população de baixa renda e baixo nível de escolaridade, quanto por população de renda média e alta e bom nível de escolaridade. - Apresentam condições favoráveis à atração de investimentos imobiliários privados; 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular a ocupação com a promoção imobiliária e de Habitação de Mercado Popular ou de Interesse Social; - Criar empregos no setor de serviços. - Complementação do tecido urbano, aproveitamento do potencial paisagístico e cumprimento da função social da propriedade; 	<ul style="list-style-type: none"> - Outorga onerosa com valor mais baixo; - Direito de preempção; - Parcelamento, edificações e utilização compulsórios; - IPTU progressivo; - Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública; - Projeto de urbanização local; - Usucapião especial de imóvel urbano e - Concessão do direito real de uso; - Contribuição de melhoria. 	Ipem São Cristóvão, Conj. Penalva, Conj. São Carlos, Conj. Juçara, Ilha Bela, Jardim São Cristóvão, Cohapam, Jardim São Cristóvão II, Cidade Operária, Parque Universitário, Residencial Turquesa, Parque Sabiá, Planalto Anil, Forquilha, Parque Aurora, Jardim das Margaridas, Parque Aurora, Planalto Anil I, Planalto Anil II, Planalto Anil III, parte do Bequimão, parte do Angelim, Ipem Turu, Turu, Santa Rosa, Chácara Brasil, Vivendas do Turu, Jardim Atlântico, Jardim Eldorado, parte de Cohama, Vila Fialho, Jardim das Oliveiras, parte do Olho D'Água, Coelho Neto, Parque Atenas, Vinhais V, Planalto Calhau, Planalto Vinhais II, Residencial Planalto Vinhais I, Vinhais II, Quitandinha, Vinhais I, Vinhais III, Vinhais IV, Loteamento Vinhais, Residencial Vinhais III, Parque Ângela, Vila 25 de Maio, Conjunto dos Ipês, Recanto dos Vinhais, Boa Morada, parte do Belo Horizonte, Recanto dos Nobres, parte de Calhau, parte do Olho D'Água, Parque Timbira, Parques dos Nobres, Pindorama, parte do Vinhais Velho.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís. Plano Diretor Municipal (2006).

Outro fato pertinente de ser destacado é a ausência de uma vertente que ao menos venha a nortear especificamente as ações voltadas para regularização fundiária a famílias de baixa renda, regularização cadastral e de registro de imóveis.

Tais medidas certamente manteriam atualizados os cadastros: imobiliário, do IPTU e a planta genérica de valores. E a certeza de atualização de valores de IPTU e valor venal dos imóveis atualizados, o que garantiria o pagamento de preço justo ou aproximado ao valor de mercado, principalmente nas ações decorrentes do direito de preempção que também está listado nessa macrozona.

4.2.5 Macrozona de Qualificação

A macrozona de qualificação é certamente a que necessita de mais investimentos públicos em favor de seus habitantes devido à apresentação de infraestrutura precária. Composta por muitas áreas de ocupação desordenada (áreas invadidas) que se configuram como ocupação espontânea também composta por moradias subnormais. Tendo os seus moradores o perfil socioeconômico associado à baixa renda e baixa escolaridade.

Sendo esta a maior macrozona em número de bairros e ocupações (ver QUADRO 06), também em contingente populacional, a referida macrozona é carente no atendimento de políticas públicas setoriais, destacando as relacionadas à: saúde, educação, transporte e saneamento. Uma região que efetivamente não demonstra atrativos ao mercado imobiliário, visto o cenário social que se revela ao longo das ocupações desordenadas recorrentes e de pouquíssimos investimentos públicos. Imóveis de baixo custo, muitos construídos em regime comunitário de autoconstrução.



FIGURA 14 - Área de ocupação espontânea: Coroadinho.
Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís, 2006.



FIGURA 15 - Área de ocupação espontânea: Cidade Olímpica.
Fonte: BRITO, José Francisco Belfort, 2009.

Entre os instrumentos listados, há um evidente destaque a “Zona Especial de Interesse Social” (ZEIS). Porém a ausência de delimitação específica e a ausência de informações de que tipo de atuação o poder público municipal pretende realizar nessa referida ZEIS me leva a crer que a mesma ficará apenas no papel. A área foi definida como ZEIS através de manifestação da sociedade através de movimentos e grupos organizados, de certo, não havia interesse algum por parte da equipe técnica municipal em apresentar instrumentos específicos para áreas de ocupação espontânea e população de baixa renda.

Visivelmente os conflitos entre as cidades legal e ilegal eram travados a luz do dia e na presença de muitos.

Contudo, é válido ressaltar que a referida macrozona é limítrofe ao Distrito Industrial de São Luís (DISAL), havendo a necessidade de políticas de monitoramento, compensação e conscientização ambiental entre governo estadual e municipal, empresários industriais e a população residente.

QUADRO 06
Macrozoneamento Urbano de São Luís - Áreas de Qualificação.

MACROZONEAMENTO URBANO DE SÃO LUÍS ÁREAS DE QUALIFICAÇÃO			
CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS	INSTRUMENTOS	BAIRROS
<ul style="list-style-type: none"> - Apresentam infra-estrutura básica precária; - Caracterizam-se pela concentração de assentamentos espontâneos; - São áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda e baixo nível de escolaridade; - Áreas com baixa valorização para o mercado imobiliário. 	<ul style="list-style-type: none"> - Completar e melhorar a infra-estrutura; - Incentivar a construção de Habitações de Interesse Social; - Melhorar o acesso com transporte coletivo; - Regularização fundiária; - Gerar empregos; - Criar novas centralidades e espaços públicos, implantando equipamentos e serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> - Outorga Onerosa mais barata; - Operações Urbanas; - Prioridade para implantação de equipamentos sociais - Parcelamento, edificações e utilização compulsórios; - Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública; - Direito de preempção; - Usucapião especial de imóvel urbano; - Direito de superfície; - Projeto de urbanização local (eixos e pólos de centralidades); - Concessão de direito real de uso; - Concessão especial de uso para fins de moradia; - ZEIS; - Transferência do direito de construir. 	<p>Parte da Camboa, Liberdade, Fé em Deus, parte da Alemanha, parte Ivar Saldanha, Vila Palmeira, Santa Cruz, parte do Anil, Novo Angelim, parte do Cruzeiro do Anil, Vila Isabel Cafeteira, Aurora, Parque Guanabara, Planalto Aurora, Sítio São José, João de Deus, Vila Conceição, São Bernardo, Vila Brasil, Maiobinha, Vila Santa Terezinha, Recanto dos Signos, Santa Efigênia, Recanto dos Pássaros, Vila América, Jardim América Central, Vila Jeniparana, Conj. Residencial Jeniparana, jardim América, Vila Janaína, Cidade Olímpica, Santa Clara, Conjunto Habitar, Santa Bárbara, Vila Vitória, Cruzeiro Santa Bárbara, Vila Cascavel, Jardim São Raimundo, Conj. São Raimundo, Loteamento Valeam, Vila Airtom Senna parte do Tirirical, Alameda dos Sonhos, Vila Lobão, Vila Roseana Sarney, Pirapora, Santo Antônio, Coheb, Sacavém, Salinas Sacavém, Túnel Sacavém, Coroadinho, Vila Conceição, Vila dos Frades, Bom Jesus, Conj. Dom Sebastião, Vila dos Nobres, Primavera, parte do João Paulo, Bairro de Fátima, Areinha, Sá Viana, Jambeiro, Vila Embratel, Vila Bacanga, Vila Dom Luís, Vila Isabel, Gancharia, Alto da Esperança, São Raimundo, Vila Arirí, Fumacê, Mauro Fecury I, Mauro Fecury II, Vila São Luís, Rio Anil, Japão, Matões, Parque Vitória, parte do Olho D'Água, Cantinho do Céu, Conj. Manoel Beckman, Vila 7 de setembro, Vila Regina, Residencial Eperança, Recanto Fialho, Vila Cruzado, Vila União, Jardim Monterey, parte de belo Horizonte, Parque Olinda, Vila Roseana, Vila Independente, Vila Menino Jesus de Praga, parte do Jaracaty, parte do São Francisco, Ilhinha, Vila Nova, Coroad, Redenção, Anjo da Guarda.</p>

Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís. Plano Diretor Municipal (2006).

4.3 Do Macrozoneamento Rural

O macrozoneamento rural do município de São Luís, não foi alvo contemplativo do plano diretor de 2006. As políticas e ações voltadas para o planejamento rural do município não foram colocadas em discussão, como forma de inviabilizar as discussões e planejamento da referida área no processo de revisão do plano diretor. No entanto, o referido plano diretor destaca dois artigos de contexto genérico, evasivo e duvidoso ao que concerne ao planejamento do macrozoneamento rural do município de São Luís.

Art. 40. O Macrozoneamento Rural tem por objetivo identificar partes do território do município onde estão situadas as áreas de produção, extração e processamento, destinadas às atividades agrícolas, aquícolas, pesca, pecuária, extrativista e agroindustrial.

Art. 41. O Macrozoneamento Rural abrangerá cinco áreas com características específicas:

- I – Áreas de Produção Agrícola;
- II– Áreas de Criação de Pequenos Animais;
- III – Áreas de Pesca;
- IV– Áreas de Extração de Recursos Vegetal e Mineral;
- V– Áreas de Processamento Agroindustrial.

Parágrafo único. Para viabilização do Macrozoneamento Rural deverão ser realizados os zoneamentos específicos discriminados nos incisos do artigo anterior.

Tais medidas listadas no escopo da lei do plano diretor não são por si só suficientemente necessárias a sua aplicação, ou seja, dependem de lei complementar que determine uma política de ordenamento do solo rural específica para São Luís. Outro agravante é a não dissociação das áreas rural e industrial que costumam apresentar a mesma composição, quando na verdade houve uma alteração de uso do solo de rural para industrial ao longo dos anos e mais recentemente atualizado de forma de lei específica, a lei do zoneamento municipal.

Infelizmente a ausência do planejamento rural fere o Estatuto da Cidade, quando o mesmo aponta que o plano diretor é uma ferramenta de planejamento que deverá envolver o território do município e não apenas seus núcleos urbanos.

5. PROBLEMAS E INCERTEZAS NA “METRÓPOLE INCOMPLETA” NO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM SÃO LUÍS.

5.1 Plano Diretor através da representação dos discursos

O Plano Diretor de São Luís revela diversos cenários na área urbana da cidade. Um dos fatores importantíssimos no processo de elaboração e revisão dos planos diretores no Brasil é a participação popular. Muitos planos assumiram a identidade de Planos Diretores Participativos (PDP), vinculados em características de gestão democrática, do direito a cidade, no acesso a terra urbanizada, na função social da propriedade urbana e, em inúmeras diretrizes listadas no Estatuto das Cidades.

Partindo desses pressupostos, foram aplicados 257 questionários em diversas regiões da cidade, distribuídos de forma aleatória e sem distinção de público no tocante a perfil de faixa etária, renda, escolaridade ou sexo. Entre os questionários aplicados 12% responderam de forma afirmativa que participaram do processo de revisão do plano diretor de São Luís realizado no ano de 2006. Seja na participação de audiências públicas nos bairros, audiências temáticas ou oficinas de capacitação popular. Sendo que 88% confirmaram não terem participado da revisão do plano diretor.

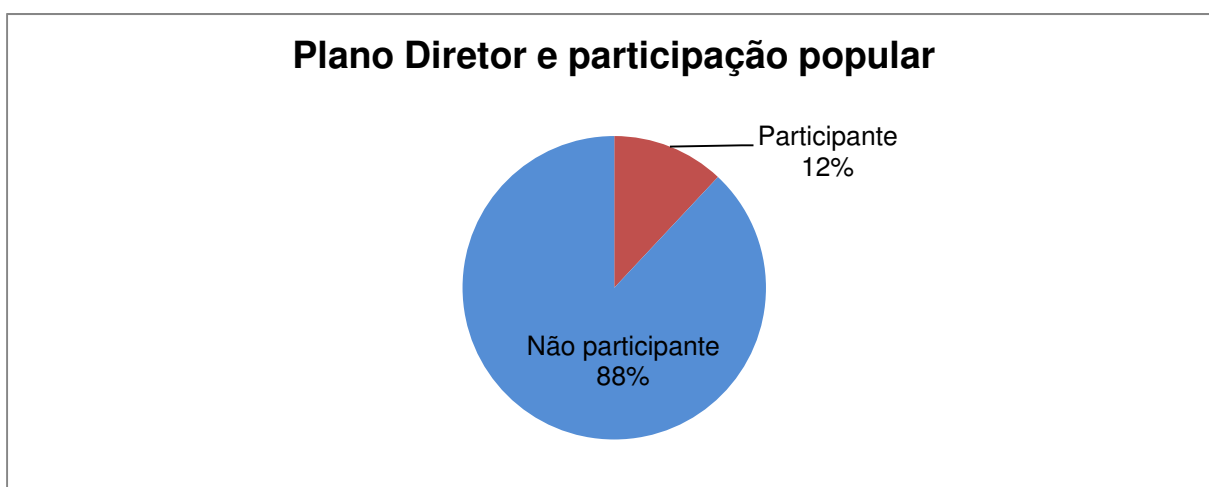


GRÁFICO 2 - Plano Diretor e participação popular em São Luís
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Os resultados obtidos com o Questionário 1 (ver Apêndice A) revelaram que a maioria dos entrevistados não conhecem o Plano Diretor de São Luís. Quando confrontados com a primeira pergunta, muitos responderam de forma negativa e não deram continuidade aos questionários, por desconhecerem a temática e efetivamente não terem participado. Tais questionários foram desconsiderados.

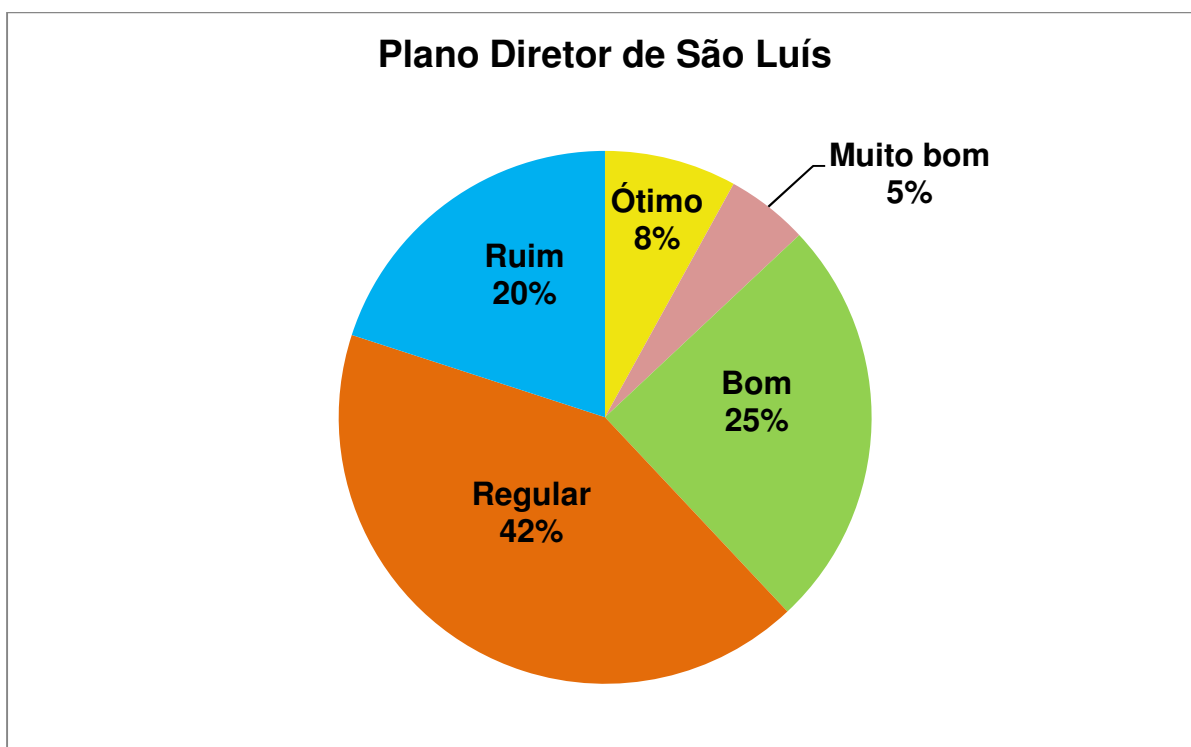


GRÁFICO 3 - Plano Diretor em São Luís: classificação popular.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

Referente às questões 6 e 7 (Apêndice A) “Você conhece algum dos instrumentos urbanísticos e tributários listados no Plano Diretor de São Luís?” e “Em que macrozona você reside?” respectivamente as respostas foram quase que em sua totalidade como negativas, demonstrando que entre os entrevistados uma mínima de parcela mínima (de 2 a 3%) sabe especificar a macrozona em que reside e que instrumentos urbanísticos podem ser aplicados a mesma. Indicando desta forma que uma parcela significativa da população desconhece aspectos importantes da Lei Municipal que define a política urbana em São Luís.

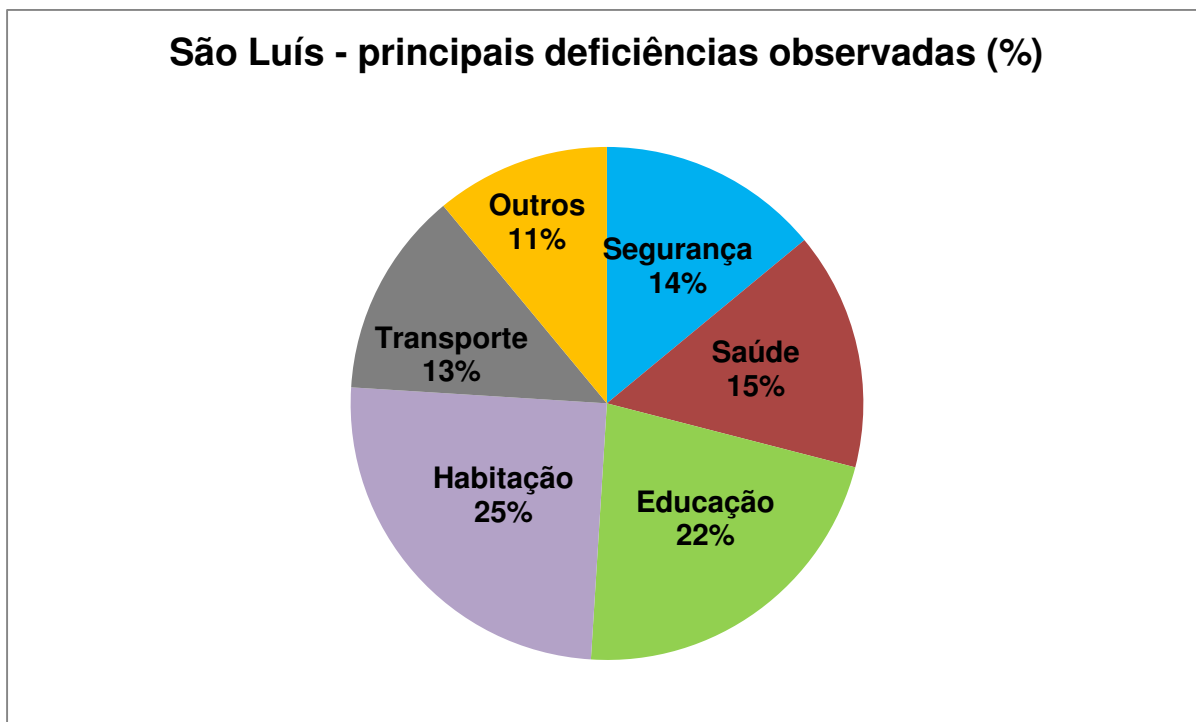


GRÁFICO 4 – São Luís: principais deficiências observadas pela população.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2009.

O GRAFICO 4 ressalta os indícios já apontados da ausência de políticas públicas setoriais na cidade de São Luís. Questões como segurança transporte

5.2 São Luís: o discurso metropolitano e os problemas da cidade

A Constituição Federal de 1988 conferiu poder as administrações estaduais através dos seus poderes executivos e legislativos a proposição e delimitação de conjunto de municípios a condição de região metropolitana. Observa-se uma intensa pulverização de regiões metropolitanas posteriores ao ano de 1988 (antes disso apenas o governo federal tinha tal autoridade). No entanto, o próprio governo federal pode ser responsabilizado pelo recente surgimento de inúmeras Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Integrado (RIDE's - formadas por municípios de mais de um estado) na abertura exclusiva de programas de financiamento e linhas de créditos a municípios pertencentes a estas regiões.

A questão metropolitana no Estado do Maranhão apenas foi determinada através da promulgação da Lei Complementar Estadual nº. 038/98, que define a

Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), que teve a redação alterada pela Lei Complementar nº. 069/2003. Tal atitude a princípio poderá ter sido precipitada, apenas pela elevação e/ou aquisição de um status entre os municípios do estado. No entanto, a simples definição de uma região como metrópole por si só garantirá os meios estruturantes necessários para a reorganização do espaço, do território municipal, e do novo modelo de governo que dali deveria surgir.

Todavia, até o presente momento não houve a efetivação de um sistema de gestão metropolitana compartilhada. Ocasionalmente inúmeros entraves de natureza técnica e política relacionados à execução das políticas públicas setoriais voltadas ao espaço urbano e ao planejamento dos municípios pertencentes à região metropolitana em questão, são estes: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara e Bacabeira (os dois últimos estão localizados no continente).

As inúmeras deficiências da gestão pública maranhense impedem que, 04 (quatro) municípios situados na Ilha do Maranhão e 02 (dois) no continente, sejam gerenciados de forma coordenada e compartilhada. Desta forma, um conflito de gestores públicos, poderes executivos e partidos políticos proeminentes no cenário regional não conseguiram alcançar um ponto médio consensual de forma que as políticas públicas participativas e de ordenamento territorial fossem trabalhadas em conjunto.

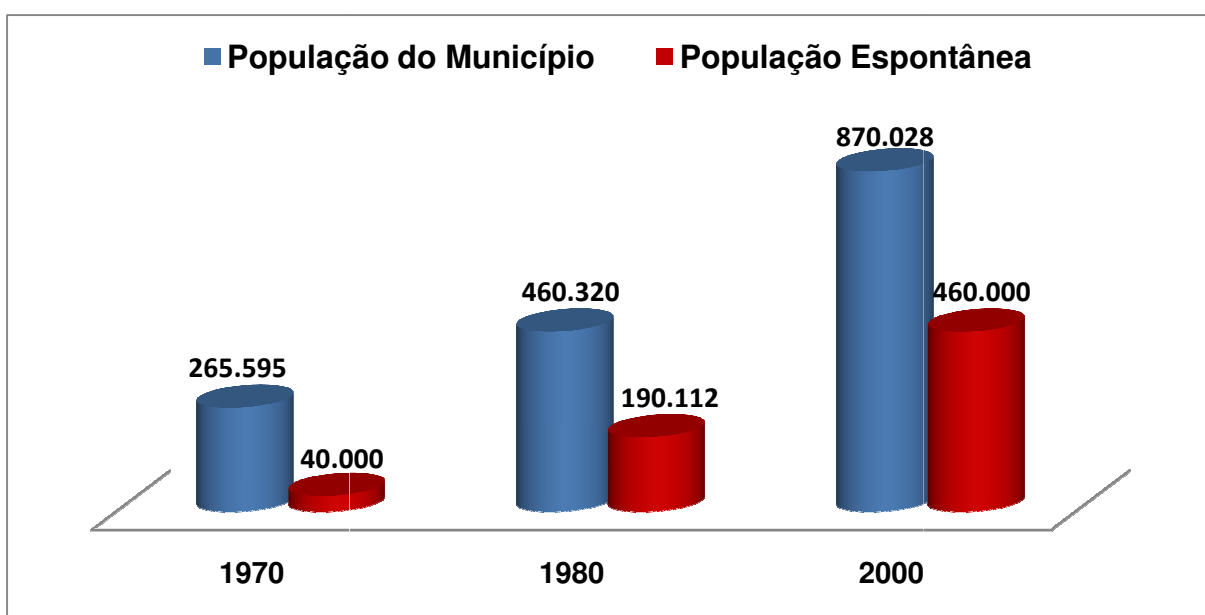


GRÁFICO 5 - População em Assentamentos Espontâneos em São Luís – MA, 1970/2000.
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Prefeitura Municipal de São Luís, 2006.

Um cenário marcado por uma intensa expansão urbana, principalmente caracterizada pela conurbação observada entre os municípios de São Luís, São José e Paço do Lumiar, resultando em uma indefinição de limites a tal ponto onde moradores dessas áreas receberem carnês de IPTU de mais de um município tamanha é a “indefinição” do espaço e a quem de fato pertence bairro “x” ou “y”. Mediante este quadro de incertezas, a população de São Luís almeja por uma nova forma de pensar e planejar a cidade.

São Luís a cada dia se revela como cidade autêntica e firme quanto ao seu posicionamento de centro regional. No entanto, a cidade é incapaz de gerar sustentabilidade e qualidade de vida a todos os seus habitantes. O título de metrópole lhe foi conferido casualmente, porém São Luís necessita reordenar o seu espaço. Replanejar para poder crescer com qualidade e alcançar de fato o patamar de metrópole.

Tendo a proeminente expansão urbana desordenada como vilã dos dias atuais, associada ao crescimento populacional fortemente vinculado a uma migração de cunho estadual e intra-regional São Luís, bem como os outros municípios pertencentes à RMGSL necessitam de forma uníssona participar de seus principais processos decisórios governamentais. Principalmente com a implementação de novos projetos políticos e econômicos, entre eles: a ampliação do Porto de Itaqui, o fortalecimento do Distrito Industrial de São Luís (DISAL) e instalação de novas indústrias na região de entorno, onde se pode destacar a Refinaria Premium da Petrobrás no município de Bacabeira a 70 km de São Luís, o que já tem como resultante o aquecimento do mercado imobiliário em São Luís e a sua conseqüente reserva de mercado e especulação imobiliária.



FIGURA 16 – Verticalização no Bairro do Calhau. Avenida dos Holandeses.
Fonte: BRITO, José Francisco Belfort. São Luís, 2009.

Das questões sociais observadas na cidade de São Luís a configuração socioeconômica por regiões da cidade, principalmente quando observadas questões básicas, tais como: tipos de domicílios, escolaridade e renda (ver anexos B a G) a cidade se revela de forma segregadora quanto à população de menor renda. A ausência de um planejamento urbano específico, que vise traçar cenários de expansão urbana e projeções demográficas torna São Luís refém e entregue ao descaso.

Observa-se em São Luís um processo de verticalização em inúmeras regiões da cidade, principalmente na faixa litorânea e entorno, como por exemplo, os bairros do: Renascença, Ponta D'Areia, Calhau, Turu etc. Tal verticalização contempla as camadas sociais de média e alta renda, excluindo desta forma outras camadas sociais.

No entanto, a cidade de São Luís apresenta uma má distribuição de recursos públicos no tocante à distribuição dos equipamentos urbanos estruturantes do espaço, de forma a exhibir em sua configuração territorial bairros e áreas da cidade detentoras de ótimas condições de infra-estrutura públicas e inúmeras áreas de ocupação espontânea recente que refletem a carência de investimentos públicos e privados na (re) definição dos espaços em questão.

Pensar São Luís como cidade principal de uma região metropolitana, que na verdade demonstra-se incompleta e cercada de problemas sócio-espaciais que figuram a problemática exacerbada da habitação e/ou moradia social, renda, escolaridade, sexo etc. Porém, a configuração territorial de uma verdadeira metrópole necessita planejar e interligar os seus múltiplos espaços, indo além ao espaço cheio de recortes. São Luís necessita de uma estrutura de gestão urbana que vise integrar o seu território, as suas atividades socioeconômicas e principalmente, a população que na prática é quem interliga os espaços, serviços, produtos, mercadorias, comunicação. Toda uma vida de relações propriamente ditas.

CONCLUSÃO

O Plano Diretor de São Luís apresenta questões recentes voltadas à aplicação de diretrizes e funcionalidades no espaço urbano da cidade, a saber, nas cinco macrozonas anteriormente expostas. A relação proeminente expressa de serem criadas condições para um melhor aproveitamento do espaço urbano. Porém, a ressalta-se que a gestão democrática e a participação popular são canais primordiais para que essas condições surjam e de fato aconteçam.

No entanto, uma legislação por si só não será suficiente para garantir as condições necessárias para a produção e reprodução do espaço como convém, muito menos para suprir todas as demandas dos munícipes. O referido plano traz lacunas importantíssimas, que por si o deixam fraco e sem sentido de normativo, pois em muitas ocasiões a necessidade de ingerência através de lei complementar.

Discutido as pressas, e a véspera da data limite expressa pelo Estatuto das Cidades, São Luís pouco aproveitou do que chamamos de leitura comunitária, um plano montado em gabinete e corredores técnico-burocráticos, sendo apresentado a uma pequena parcela da população somente no “final do show”. Isto causou um grande inconveniente, mas creio que agruras já estejam superadas entre os entes que participaram deste processo.

O que não pode deixar de ser esclarecido, diz respeito às questões de gestão e acompanhamento do plano diretor. Sendo este feito pelo Conselho da Cidade de São Luís, por órgão específico ao planejamento e desenvolvimento da cidade, pelo Ministério Público, demais órgãos públicos ou pelos cidadãos. Para isso, faz-se pertinente a utilização de um sistema de gestão que seja baseado na transparência das informações municipais. Não se pode afirmar que o Plano Diretor de São Luís atingiu suas metas e objetivos.

Fora o macrozoneamento, o plano diretor não faz alusão a outro instrumento de regulação do uso e ocupação do solo urbano. Adotando-se somente o macrozoneamento previsto no plano diretor, à política territorial adotada deixa de esclarecer pontos chaves. O que se observou foi um plano que fala em macrozoneamento e de uso e ocupação do solo, no entanto, o referido plano não faz alusão ao zoneamento municipal, ou a questões sobre parcelamento do solo urbano,

gabaritos e coeficientes de construção, pois essas questões deverão ser tratadas em leis específicas.

Outro ponto que merece ser destacado é a ausência de localização específica das áreas e bairros onde serão utilizados os instrumentos urbanísticos e tributários, e uma melhor definição dos perímetros e conjuntos de bairros pertencentes às macrozonas (parte do bairro x, parte do bairro y etc.), pois tais artifícios em nenhum momento ajudam a visualizar a cidade.

Também Apresenta indícios de promover a função social das áreas urbanas de São Luís, e a possível urbanização de áreas de baixa renda que poderão (ou não) ser definidas como ZEIS. Infelizmente, o plano diretor em questão não prevê o direcionamento de investimentos em estruturas socioeconômicas nas ZEIS, muito menos determina as áreas que serão utilizadas para urbanização de baixa renda, apenas ficou conhecida como Macrozona de Qualificação.

Eis as características obscuras do Plano Diretor de São Luís!

REFERÊNCIAS

AROUCHA, Gilberto Matos. **Geo-História da Cidade de São Luís: uma análise tempo-espacial**. São Luís: Estação Gráfica, 2008.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005 (3ª edição).

BRASIL. **Lei nº. 10257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade e legislação correlata. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/Confea, 2005.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.

BERNARDES, Claudio. **Plano diretor estratégico, lei de zoneamento e a atividade imobiliária em São Paulo**. São Paulo: O Nome da Rosa, 2005.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba. 2006.

BERNARDI, Jorge Luiz. **A organização municipal e a política urbana**. Curitiba: Editora IBPEX, 2007.

BUENO, Laura Machado de Mello. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. IN: BUENO, Laura Machado de Mello, e CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

BURNETT, Frederico Lago. **Urbanização e Desenvolvimento Sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão**. São Luís: Editora UEMA, 2008.

BURNETT, Frederico Lago. Da cidade unitária à metrópole fragmentada: crítica a constituição da São Luís moderna. In: LIMA, Antônia Jesuíta de. (Org.). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

BURNETT, Frederico Lago. **Urbanização modernista em São Luís na década de setenta: o zoneamento enquanto estratégia de segregação social**. Disponível em:

http://www.arquitetura.uema.br/arquivos/artigos/burnett/urbanizacao_modernista.pdf. Acesso em: 10 de dezembro de 2008.

BURNETT, Frederico Lago. **Movimentos sociais urbanos e o Estatuto da Cidade: análise do processo de Construção do Plano Diretor Participativo de São Luís, MA. Cidade do México: Julho de 2006. (Trabalho apresentado). Disponível em:** www.arquitetura.uema.br/arquivos/artigos/burnett/comunicacao.pdf. Acesso em: 10 de dezembro de 2008

CARLOS, Ana Fani Alessandri Carlos. **A Cidade**. São Paulo: Contexto, 2005. 8ª edição. (Série Repensando a Geografia).

CARLOS, Ana Fani Alessandri Carlos, e CARRERAS, Charles (Orgs.). **Urbanização e Mundialização: estudos sobre a metrópole**. São Paulo: Contexto, 2005. (Novas Abordagens. GEOUSP; v.4)

CASTRO, Iná Elias de; GOMES; Paulo César Gomes da; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 8ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.) **Urbanização Brasileira: redescobertas**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2003.

CAVALCANTI, Lana de Souza. **Geografia da Cidade: a produção do espaço urbano de Goiânia**. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

CORREA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 4ª edição. 2ª reimpressão. São Paulo: Ática, 2000. (Série Princípios).

CORREA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. IN: BUENO, Laura Machado de Mello, e CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CYMBALISTA, Renato. (Coord.) **Planejamento Territorial e Plano Diretor Participativo: implementando o Estatuto da Cidade**. Caixa Econômica Federal/ Ministério das Cidades/ Instituto Pólis, 2005 (CD-rom).

DOLLFUS, Oliver. **O espaço geográfico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

DUARTE, Fabio. **Planejamento urbano**. Curitiba. Editora IBPEX, 2007.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. Manual para normalização de publicações técnico científicas. 8 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e expansão urbana a persistência de processos insustentáveis**. São Paulo: Perspec, Jan./ Mar. 2001, vol.15, nº.1, p.13-19.

HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança social. São Paulo: Editora Loyola, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília; *et al.*. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MOURA, Rosa. **A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão**. Apresentação em PowerPoint. IPARDES: Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/cdui/RosMoura.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2008.

PANERAI, Philippe. **Análise Urbana**. Tradução de Francisco Leitão; revisão técnica de Sylvia Fischer. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. (Coleção Arquitetura e Urbanismo).

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da Cidade: para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/ DUMA, 2001.

PREFEITURA DE SÃO LUÍS. **Plano Diretor do Município de São Luís: Lei 4669 de 11 de outubro de 2006**. São Luís: Secretaria Municipal de Governo, 2006.

PREFEITURA DE SÃO LUÍS. INSTITUTO MUNICIPAL DA PAISAGEM URBANA. **Plano da Paisagem Urbana do Município de São Luís**. São Luís: Rosa Grená Kliass Arquitetura Paisagística, Planejamento e Projeto Ltda./ Oicos Arquitetos Associados Ltda., 2003.

PREFEITURA DE SÃO LUÍS. INSTITUTO DE PESQUISA E PLANIFICAÇÃO DA CIDADE. **São Luís: uma leitura da Cidade**. São Luís: Instituto da Cidade, 2006.

ROLNIK, Raquel (coord.). **Regulação urbanística e exclusão territorial**. São Paulo: Pólis, 1999.

ROLNIK, Raquel. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

ROSS, Jurandyr L. Sanches (Org.). **Geografia do Brasil**. 5ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SILVA, Márcio Rodrigues. **Pensamento geográfico e geografia urbana: algumas considerações**. Geoambiente on-line, nº. 1, jul-dez/2003. Jataí - GO: 2003. Disponível em: <http://www2.jatai.ufg.br/ojs/index.php/geoambiente/article/viewFile/13/10> Acesso em: 28 de janeiro de 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RIBEIRO JÚNIOR, José Reinaldo Barros. **Formação do Espaço Urbano de São Luís**. São Luís: Edições FUNC, 1999.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. Urbanidade e segregação: usos do território, modos segregados de moradia e imagens urbanas em São Luís, cidade

patrimônio cultural da humanidade. In: LIMA, Antônia Jesuíta de. (Org.). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

SOJA, E. W. **Geografias Pós-Modernas**. A reafirmação do espaço na teoria crítica social. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio espacial nas metrópoles brasileiras**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SPOSITO, Eliseu Savério. **A vida nas cidades**. 5ª ed. São Paulo: Contexto, 2004. (Série Repensando a Geografia).

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 15 ed. São Paulo: Contexto, 200-?.

TRINDADE JUNIOR. Saint Clair Cordeiro da; TAVARES, Maria Goretti da Costa. **Cidades ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências**. Belém: Edufpa, 2008.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.com.br> – Acesso em 03 de novembro de 2006.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1999. p. 237 - 247

APÊNDICE (S)

APÊNDICE A – Questionário 1

1. Você sabe o que é Plano Diretor?

() sim

() não

2. Participou de alguma audiência temática no processo de revisão do Plano Diretor de São Luís?

() sim

() não

3. Participou de alguma oficina de capacitação popular no decorrer do plano diretor de São Luís?

() sim

() não

4. Você conhece o Plano Diretor de São Luís?

() sim

() não

5. Caso a resposta da pergunta anterior seja afirmativa - Como você classifica o Plano Diretor de São Luís?

() Ótimo

() Muito Bom

() Bom

() Regular

() Ruim

6. Você conhece algum dos instrumentos urbanísticos e tributários listados no Plano Diretor de São Luís?

() sim Qual? _____

() não

7. Em que macrozona você reside?

() Macrozona de Requalificação Urbana;

() Macrozona Consolidada;

() Macrozona em Consolidação - 1;

() Macrozona em Consolidação - 2;

() Macrozona de Qualificação.

() Não sei informar

Qual o principal problema relacionado a infra-estrutura e ações governamentais no seu bairro?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista

1. A qual grupo/ segmento você pertence

- ☐ Legislativo municipal
- ☐ Executivo municipal
- ☐ Conselheiros municipais
- ☐ Técnicos municipais da área de planejamento urbano
- ☐ Associações de moradores/ moradores
- ☐ Instituições religiosas
- ☐ Instituições de Ensino
- ☐ Órgão de representação de classe

2. Você participou do processo de revisão do Plano Diretor de São Luís?

- ☐ sim
- ☐ não

Caso a resposta seja afirmativa, prossiga.

3. Em sua opinião, como você classifica a participação popular na elaboração do Plano Diretor?

- ☐ Ótima
- ☐ Muito Boa
- ☐ Boa
- ☐ Regular
- ☐ Ruim

4. Como se deu sua participação e em quais circunstâncias? (Leitura técnica, leitura comunitária, audiências temáticas, oficinas de capacitação popular).

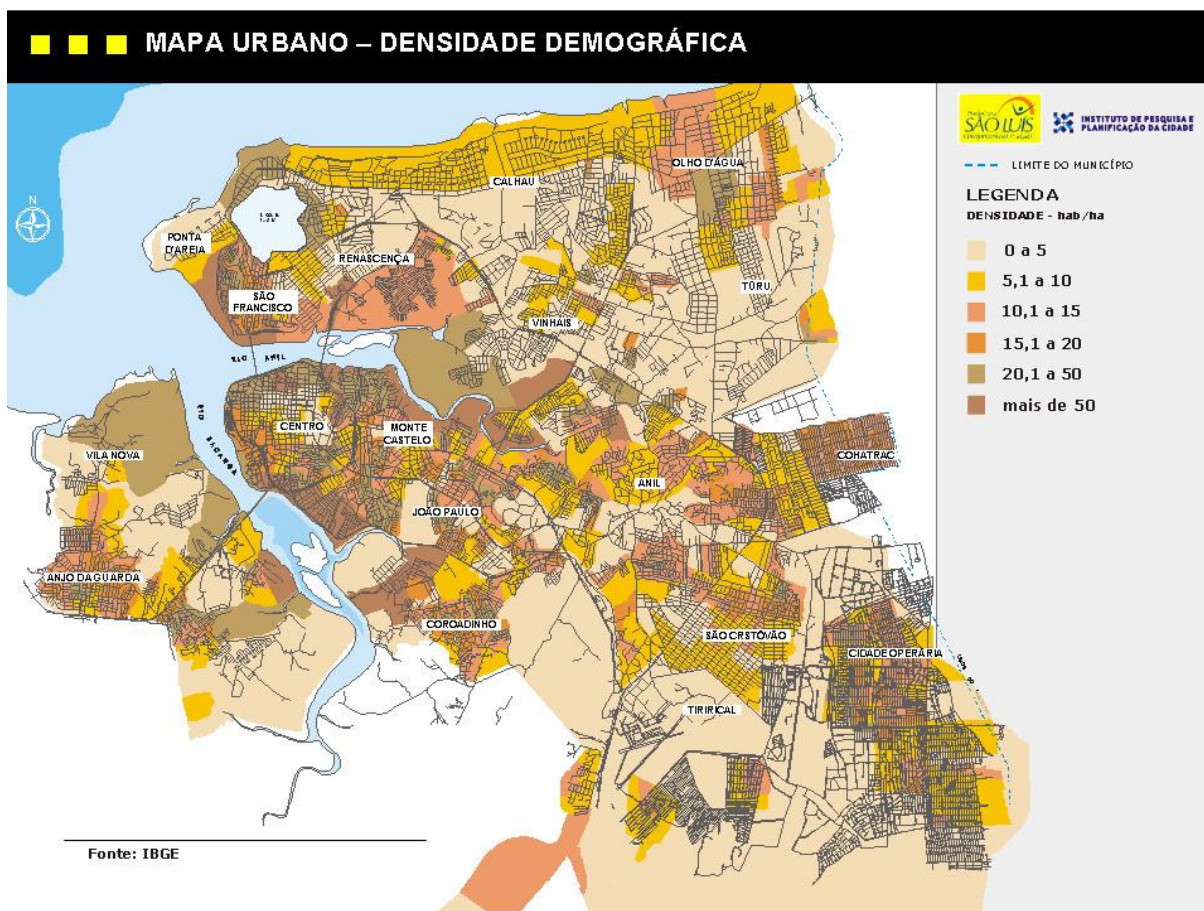
5. Você em algum momento foi convidado a participar das discussões pertinentes ao macrozoneamento contido no Plano Diretor de São Luís

- ☐ sim
- ☐ não

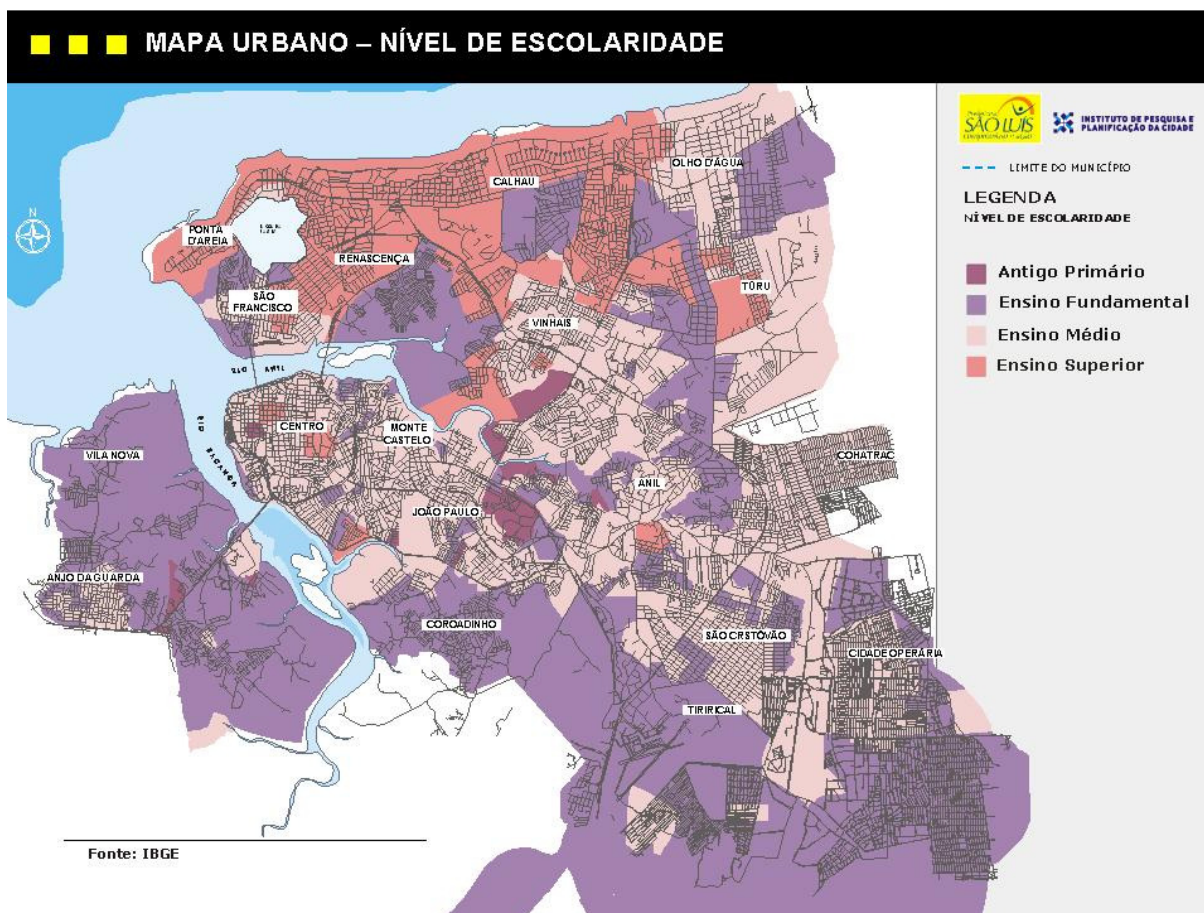
6. Como você identifica o macrozoneamento urbano de São Luís?

ANEXO (S)

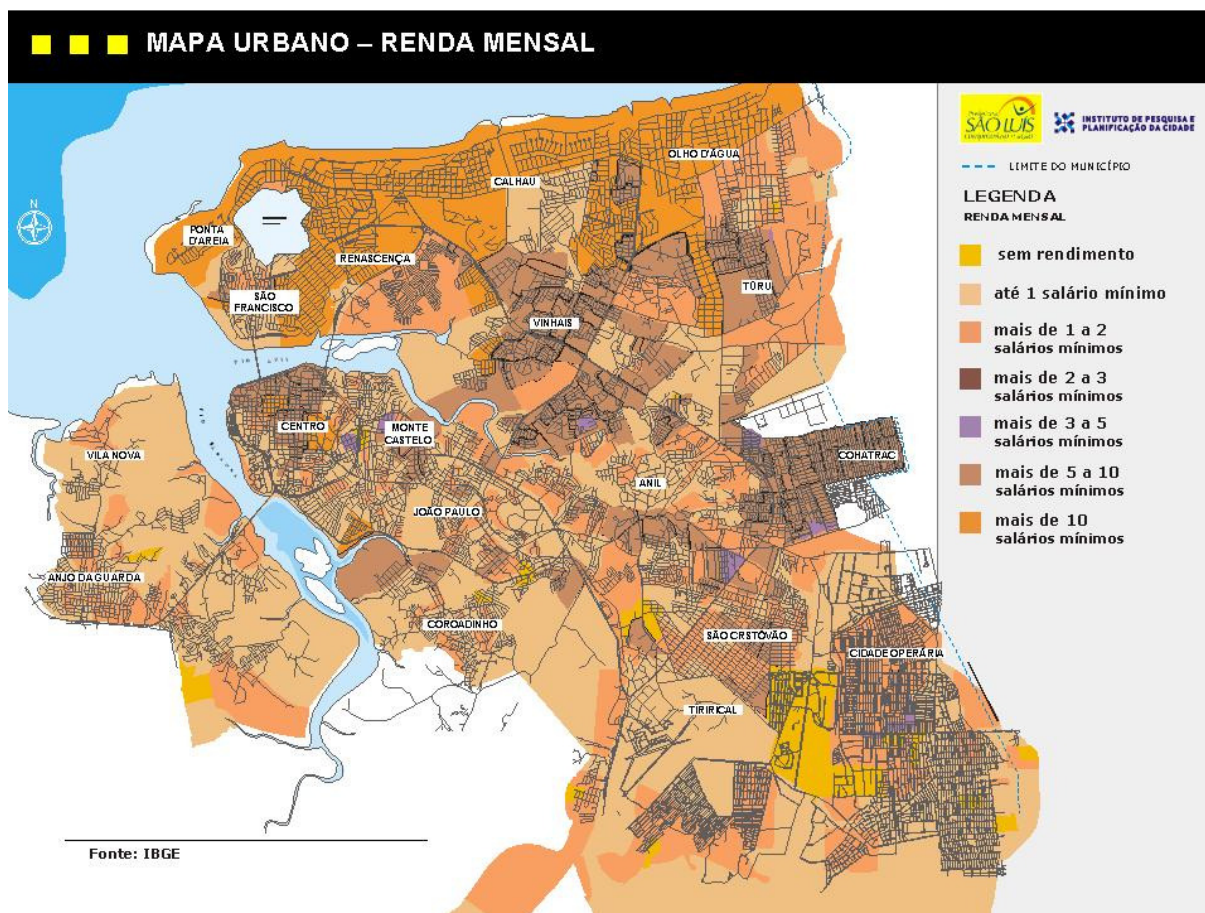
ANEXO A – Mapa Urbano: densidade demográfica, São Luís - MA.



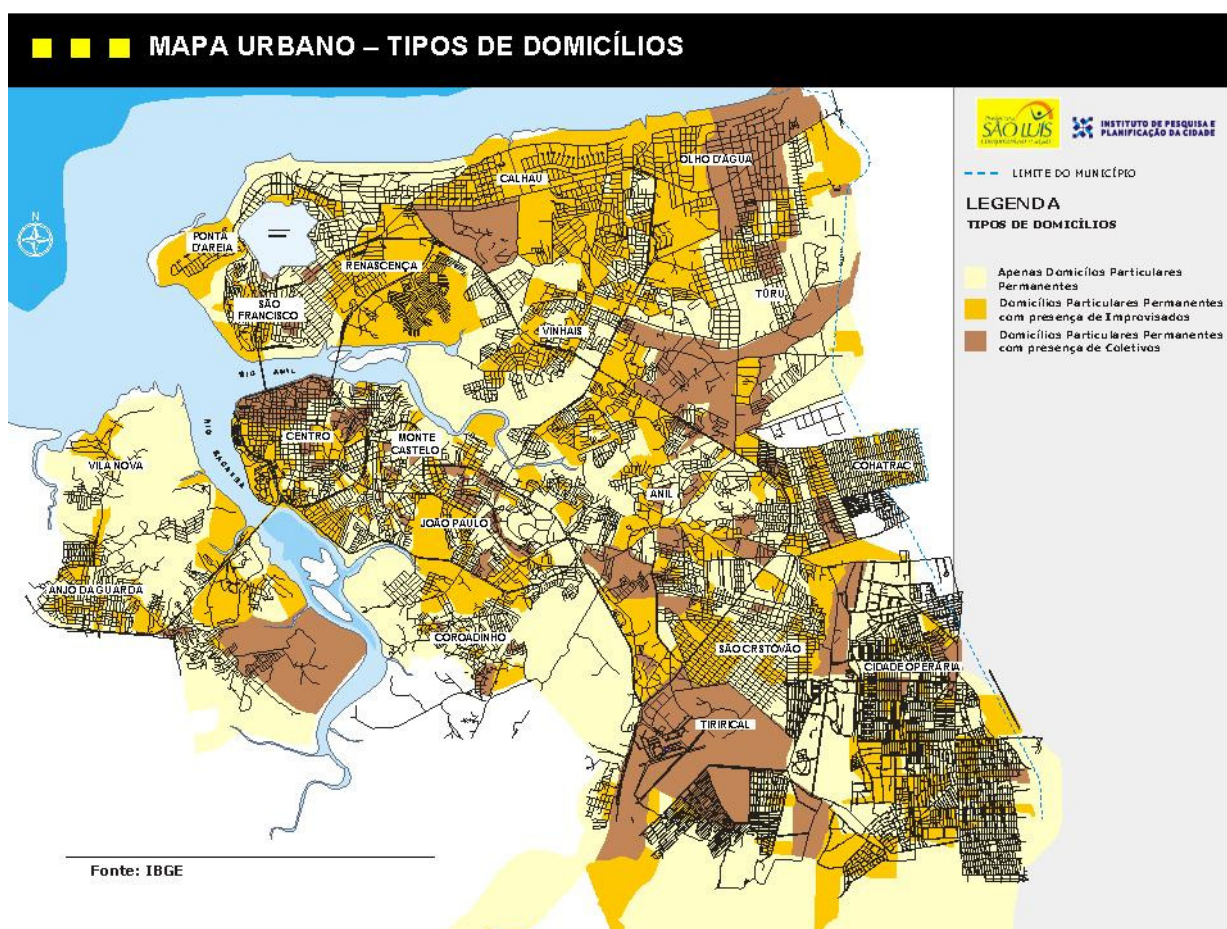
ANEXO B – Mapa Urbano: nível de escolaridade, São Luís – MA.



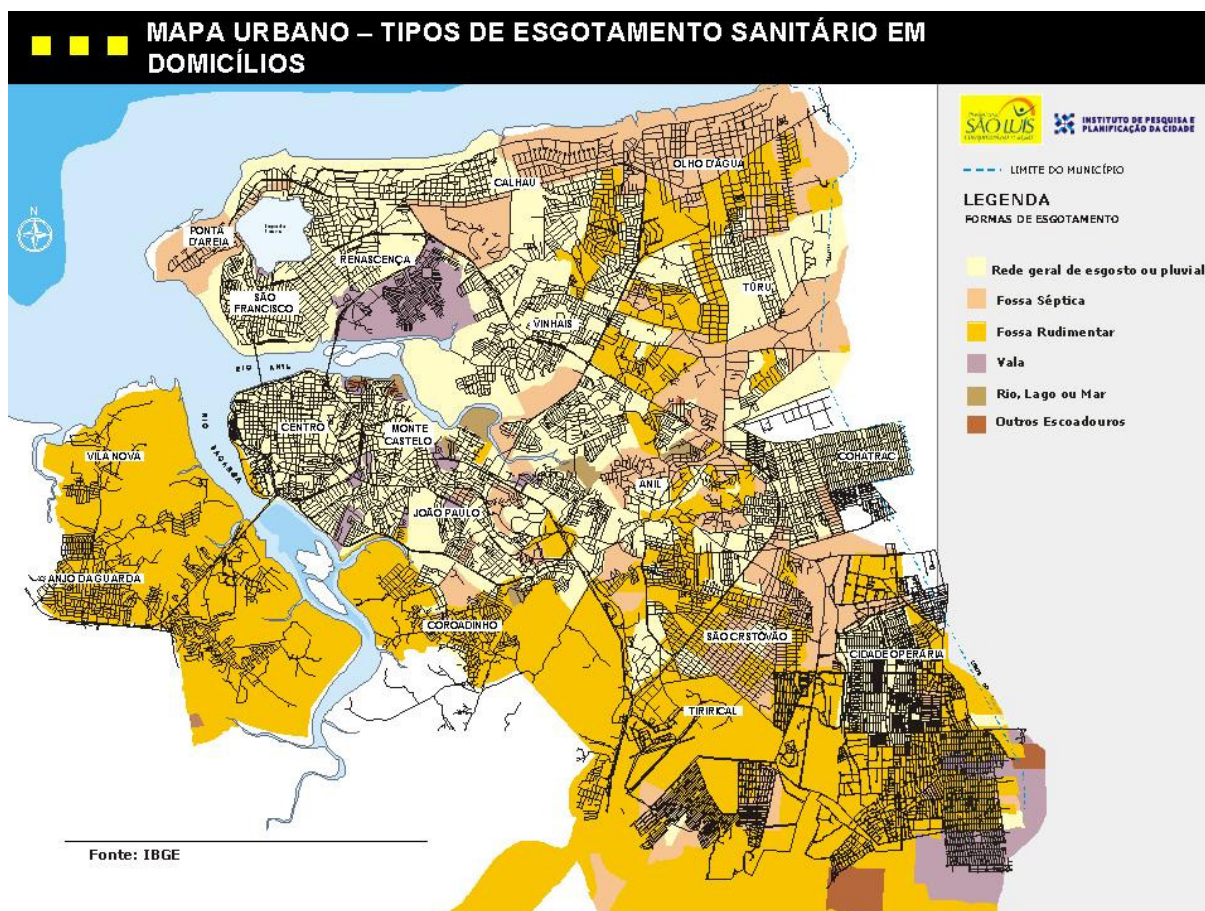
ANEXO C – Mapa urbano: renda mensal, São Luís - MA



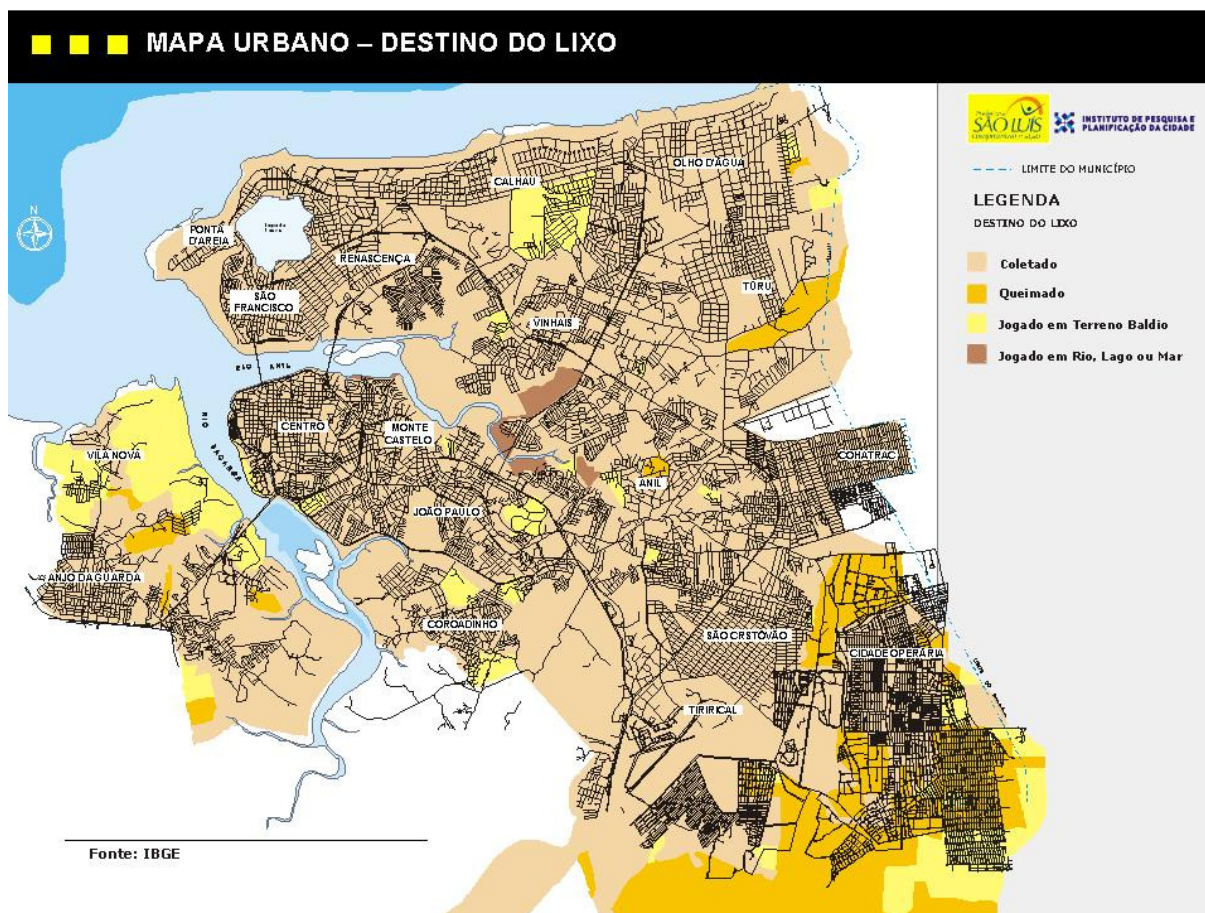
ANEXO D – Mapa urbano: tipos de domicílios, São Luís – MA.



ANEXO E – Mapa urbano: tipos de esgotamento sanitário em domicílios, São Luís – MA.



ANEXO F – Mapa urbano: destino do lixo, São Luís - MA



ANEXO G – Macrozoneamento Urbano e Ambiental de São Luís - MA

